I

INSPECTIE van het ONDERWIJS

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Hierbij bied ik u aan het verslag over de staat van het Nederlandse onderwijs, zoals bedoeld in de Grondwet ex artikel 23 lid 8, en overeenkomstig artikel 4 van de ministeriële Regeling positie Inspectie van het Onderwijs d.d. 15 december 1998.

De waarnemend Inspecteur-Generaal van het Onderwijs,
J. Huisman

Utrecht, 19 april 2001

de verslager
spectie een lichte v
n in de inzet die zij
eze ontwikkelinge

INHOUDSOPGAVE

ALGEMEEN 5
1 Inleiding 7
2 De staat van het onderwijs op hoofdlijnen 9
3 De staat van het onderwijs op onderdelen 13
4 Nabeschouwing 31
Bijlage 35

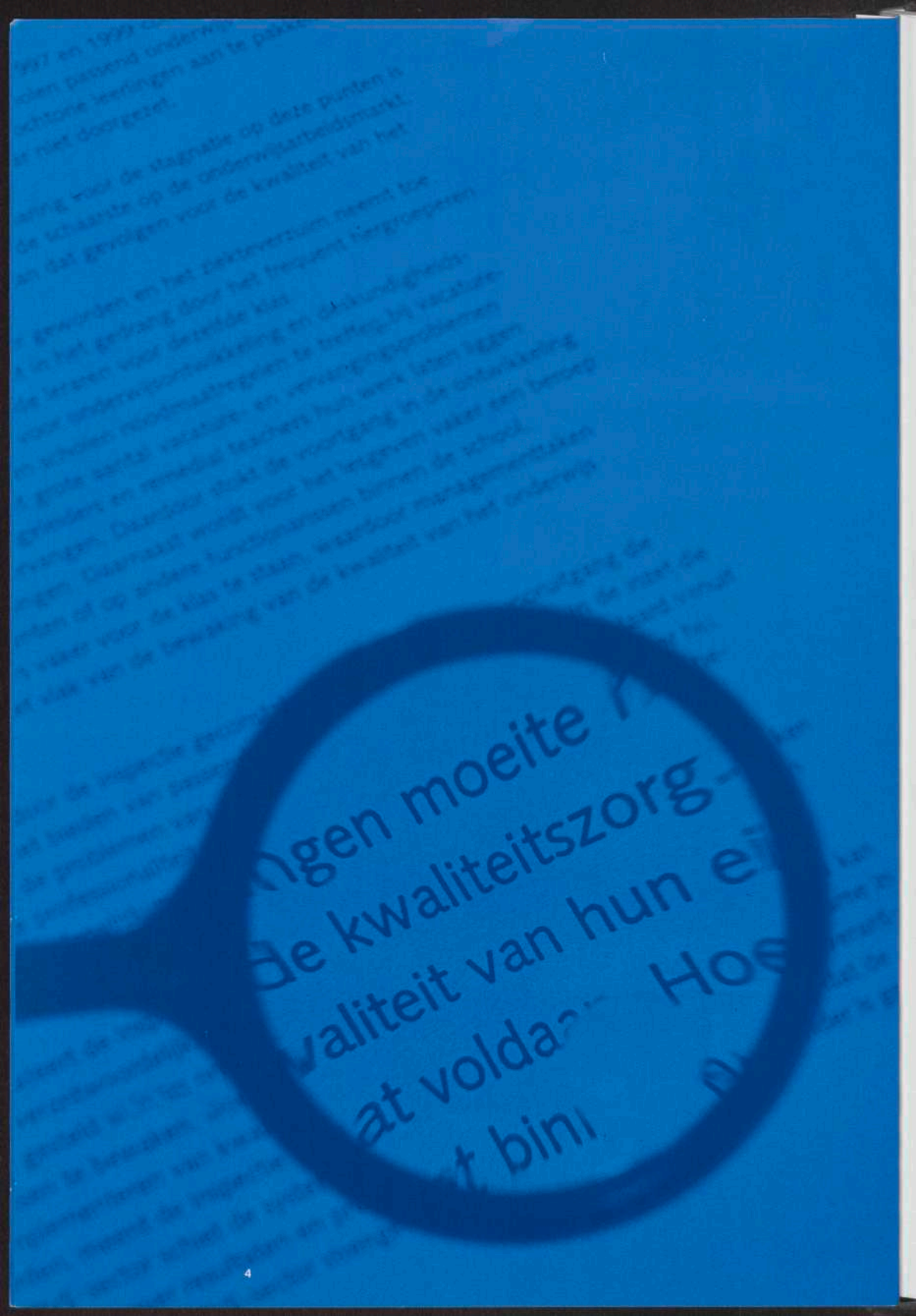
PRIMAIR ONDERWIJS 41
Samenvatting 43
1 Inleiding 47
2 De kwaliteit van het primair onderwijs 51
3 Thema's in het primair onderwijs 77
4 Nabeschouwing 93

VOORTGEZET ONDERWIJS 97
Samenvatting 99
1 Inleiding 103
2 De kwaliteit van het voortgezet onderwijs 107
3 Thema's in het voortgezet onderwijs 131
4 Nabeschouwing 145

BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE 149
Samenvatting 151
1 Inleiding 155
2 De kwaliteit van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie 159
3 Thema's in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie 177
4 Nabeschouwing 187
Bijlage 191

HOGER ONDERWIJS 193
Samenvatting 195
1 Inleiding 199
2 De kwaliteit van het hoger onderwijs 201
3 Thema's in het hoger onderwijs 223
4 Nabeschouwing 241
Bijlage 243

LITERATUUR 245


ngen moeite
de kwaliteitszorg
valiteit van hun e
at voldaa
t bin
Hos

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING *7*

2 DE STAAT VAN HET ONDERWIJS OP HOOFDLIJNEN *9*

3 DE STAAT VAN HET ONDERWIJS OP ONDERDELEN *13*
3.1 Sterke en zwakke scholen *14*
3.2 Passend onderwijs *16*
3.3 De positie van allochtone leerlingen in het onderwijs *17*
3.4 De kwaliteit van scholen met veel allochtone leerlingen *19*
3.5 Interne kwaliteitszorg *20*
3.6 Kwaliteitszorg rondom de examens *22*
3.7 Tijd voor onderwijs *24*
3.8 De integratie van informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs *26*

4 NABESCHOUWING *31*

BIJLAGE
Ontvangen klachtmeldingen vertrouwensinspecteurs *35*

1 INLEIDING

In het algemeen deel van dit Onderwijsverslag wordt eerst op hoofdlijnen en overzicht geboden van de staat van het onderwijs. Daarna wordt dit algemene beeld gedetailleerd uitgewerkt en afgesloten met een nabeschouwing. Het algemeen deel wordt besloten met een bijlage over klachtmeldingen die de vertrouwensinspecteurs ontvangen hebben.

De staat van het onderwijs wordt sectorgewijs behandeld. Steeds wordt eerst een zicht geboden op de kwaliteit van het onderwijs in elke sector. Daarna worden voor elke sector enkele specifieke thema's behandeld. Elk sectordeel begint met een uitvoerige samenvatting en eindigt met een nabeschouwing.

2 DE STAAT VAN HET ONDERWIJS OP HOOFDLIJNEN

Het algemene beeld van de kwaliteit van het onderwijs is anno 2000 redelijk positief. De kwaliteit van het basisonderwijs is op verreweg de meeste scholen voldoende tot goed en in vergelijking met 1999 op ongeveer hetzelfde niveau gebleven. Dit komt aan het eind van het basisonderwijs tot uitdrukking in opbrengsten die over een reeks van jaren een stabiel beeld vertonen. Sterke punten in het basisonderwijs zijn vooral de leertijd, het veilige en ondersteunende pedagogische klimaat, de structuur en organisatie van de lessen en de wijze waarop leraren hun leerlingen bij die lessen betrekken. De vooruitgang bij het leerstofaanbod wat betreft de dekking van de kerndoelen voor Nederlandse taal, is bemoedigend te noemen.

Op veel scholen voor voortgezet onderwijs zijn de resultaten zoals die tot uitdrukking komen in examenresultaten en schoolloopbanen zonder vertraging, voldoende tot goed te noemen. Uit een internationale vergelijking van de prestaties van veertienjarigen blijkt dat bij wiskunde en 'science' zelfs van een hoog niveau gesproken kan worden.
Op vrijwel alle scholen is het pedagogisch handelen van de leraren voldoende tot goed. Het didactisch handelen is op tweederde van de scholen voldoende tot goed. De leerlingenbegeleiding en leerlingenzorg zijn op ruim 90 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs in orde. Het accent ligt hierbij op de begeleiding en zorg die door de mentoren, leerjaarcoördinatoren en andere begeleiders wordt geboden.

In de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie behaalt driekwart van de opleidingen een voldoende score op meer dan de helft van de door de inspectie beoordeelde aspecten op het terrein van toegankelijkheid, primair proces, kwalificering en zelfcorrigerend vermogen.

In het hoger beroepsonderwijs plaatsen verschillende visitatiecommissies weliswaar vraagtekens bij het niveau, de moeilijkheidsgraad en de diepgang van programma's van de HBO-opleidingen, maar de inspectie constateert dat de HBO-opleidingen serieus werken aan de verbetering op deze terreinen. De competenties van afgestudeerden zijn over het algemeen voldoende relevant en toereikend voor het adequaat functioneren als beginnend beroepsbeoefenaar.
In het wetenschappelijk onderwijs worden het academisch niveau en de studieprogramma's in het algemeen voldoende geacht door visitatiecommissies. Het arbeidsmarktsucces van WO-afgestudeerden is meer dan uitstekend.

De inspectie constateert echter ook een aantal tekortkomingen in het onderwijs.

- Er bestaat in het basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs een groep van circa 5 procent zeer zwakke scholen, waar intensief schooltoezicht noodzakelijk is. Deze scholen, waar zowel de opbrengsten als de inrichting van het onderwijs op belangrijke punten achterblijven, komen niet uitsluitend, maar wel vaker voor bij een leerlingenbestand met veel leerlingen van laag opgeleide (allochtone) ouders.
- Veel scholen en onderwijsinstellingen slagen er nog onvoldoende in om passend onderwijs te bieden aan alle leerlingen en studenten. Hiervan zijn vooral zwakke leerlingen de dupe.
- De positie van allochtone leerlingen in het onderwijs blijft nog steeds achter bij wat men zou mogen verwachten. Dit komt onder andere doordat nog niet alle scholen, die deze leerlingen in huis hebben, een effectief taalbeleid voeren en in hun didactisch handelen voldoende aansluiten bij de specifieke problemen van deze leerlingen.
- Er is duidelijk sprake van een groei in het aantal scholen dat de kwaliteit van haar onderwijs bewaakt. Echter, een meerderheid van scholen en instellingen bewaakt de kwaliteit van haar onderwijs nog niet in voldoende mate. Dit geldt ook voor de kwaliteitszorg rondom de examens.

- In de Tweede Fase van het voortgezet onderwijs voldoet de geplande onderwijstijd niet voor alle leerlingen aan de verplichting van duizend uur (respectievelijk zevenhonderd uur voor de examenklassen). De inspectie is van oordeel dat de wetgeving tot interpretatie- en handhavingsproblemen leidt.
- De investeringen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in hardware, infrastructuur en randvoorwaarden in het onderwijs leiden nog onvoldoende tot een effectieve integratie van ICT in de onderwijsleerprocessen. Een belangrijk knelpunt vormt het gebrek aan kennis en vaardigheden van leraren. Het gaat hierbij niet zozeer om de basale ICT-vaardigheden, maar vooral om de expertise op het vlak van de onderwijskundige benutting van ICT.

De problematiek van de zeer zwakke scholen is een probleem dat specifieke aandacht verdient. De inspectie zal er op toezien dat op deze scholen plannen worden gemaakt om de kwaliteit van het onderwijs op het niveau te brengen waar leerlingen recht op hebben. De inspectie zal op deze scholen een vorm van geïntensiveerd schooltoezicht realiseren.

In de verslagen van de staat van het onderwijs tussen 1997 en 1999 constateerde de inspectie een lichte vooruitgang in de mate waarin scholen passend onderwijs realiseren en in de inzet die zij tonen om de problemen van allochtone leerlingen aan te pakken. Deze ontwikkelingen hebben zich het afgelopen jaar niet doorgezet.

Geen volledige, maar wel een gedeeltelijke verklaring voor de stagnatie op deze punten is te vinden in de knelpunten, die ontstaan door de schaarste op de onderwijsarbeidsmarkt. Het lerarentekort neemt dusdanige vormen aan dat gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs evident geworden zijn.
De druk op het zittende personeel is groter geworden en het ziekteverzuim neemt toe. De doorgaande lijn in het onderwijs komt in het gedrang door het frequent hergroeperen van leerlingen en de inzet van wisselende leraren voor dezelfde klas.
Veel van de benodigde ruimte en tijd voor onderwijsontwikkeling en deskundigheidsbevordering wordt ingezet om binnen scholen noodmaatregelen te treffen bij vacature- of vervangingsproblemen. Door het grote aantal vacature- en vervangingsproblemen moeten met name ook leerlingbegeleiders en remedial teachers hun werk laten liggen om een onderwijsgevende te vervangen. Daardoor stokt de voortgang in de ontwikkeling van de zorg voor zwakke leerlingen. Daarnaast wordt voor het lesgeven vaker een beroep gedaan op onbevoegde docenten of op andere functionarissen binnen de school.
Ook komen de schoolleiders vaker voor de klas te staan, waardoor managementtaken en vooral ook taken op het vlak van de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs blijven liggen.

Daarnaast wordt de door de inspectie geconstateerde stagnatie in de vooruitgang die scholen boeken in het bieden van passend onderwijs aan alle leerlingen en in de inzet die scholen tonen om de problemen van allochtone leerlingen aan te pakken, verklaard vanuit de soms beperkte professionaliteit van leraren en management. Dit geldt ook voor het doorvoeren van onderwijskundige vernieuwingen zoals het integreren van informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs.

Ook constateert de inspectie dat onderwijsinstellingen moeite hebben met het oppakken van hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteitszorg. Aan de eisen die aan scholen gesteld worden om systematisch de kwaliteit van hun eigen opbrengsten en processen te bewaken, wordt maar mondjesmaat voldaan. Hoewel het ontwikkelen en implementeren van kwaliteitszorgsystemen niet binnen enkele jaren gerealiseerd kan worden, meent de inspectie toch dat de vooruitgang maar traag verloopt. Met name in de BVE-sector schiet de systematische kwaliteitsbewaking en het afleggen van verantwoording over resultaten en processen tekort. Wel moet opgemerkt worden dat de inspectie in de BVE-sector strenger heeft geoordeeld, aangezien een en ander is geregeld

in de wet. In het hoger onderwijs bestaat kwaliteitszorg al meer dan een decennium en wordt de behoefte geuit aan meer gedetailleerde beoordelingen. Na een dergelijke periode doet zich bij kwaliteitssystemen een gewenning en afnemende impact voor. De accreditatie in het hoger onderwijs biedt mogelijkheden om hieraan te werken.

Het is allerminst eenvoudig om in een periode van schaarste op de arbeidsmarkt te werken aan een effectief beleid voor het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs en een daarmee samenhangend professionaliseringsbeleid. Toch vraagt de verschuiving van het onderwijsbeleid in de richting van meer autonomie en deregulering om autonome onderwijsinstellingen die zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de kwaliteit van hun opbrengsten en de inrichting van hun onderwijsleerprocessen. Dit vraagt op haar beurt om meer en beter toegerust management, dat in staat is om een integraal personeelsbeleid te voeren, waarin de inzet van personeel en middelen in dienst staan van het beleid dat scholen voeren op het punt van de kwaliteit van hun onderwijs.

3 DE STAAT VAN HET ONDERWIJS OP ONDERDELEN

In het schooljaar 1999/2000 stond in de onderwijsdiscussie een aantal punten centraal.

Het afgelopen schooljaar bracht de inspectie de evaluatierapporten over de basisvorming uit. Met name de verlichting van het takenpakket van leraren in de basisvorming en het terugbrengen van de wekelijkse lesuren in de basisvorming van 32 naar 30 uur kwamen in de discussies die hier op volgden prominent naar voren.
De onderwijstijd kwam bovendien in de aandacht in verband met de discussie over de verlaging van de leerplicht tot vier jaar. Belangrijk waren ook de discussies over de gevolgen van de vacature- en vervangingsproblemen voor de onderwijstijd. In de media ontstond een debat over het naar huis sturen van leerlingen en het terugbrengen van de schoolweek tot vier dagen. Deze '4-daagse schoolweek' betrof overigens slechts enkele scholen en het ging om een tijdelijke maatregel. Recente publicaties brachten ook de problematiek van de herintreders in het onderwijs op de agenda.
De informatie- en communicatietechnologie kreeg met name aandacht vanwege de hoge verwachtingen die daarover in de samenleving bestaan.
De problematiek van zwakke scholen kwam naar voren in een rechtszaak over wie de kosten moet dragen voor de bijlessen indien leerlingen een leerachterstand oplopen op school. Over een aantal scholen met veel allochtone leerlingen ontstonden zorgen ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Deze scholen kwamen onder meer ter discussie door gemeenten die een spreidingsbeleid van allochtone leerlingen wilden afdwingen via het sluiten van scholen met veel allochtone leerlingen. Maar niet alleen de gemeenten, ook allochtone ouders maakten zich zorgen over de kwaliteit van scholen met veel allochtone leerlingen.

Deze aandachtspunten in de onderwijsdiscussie van het afgelopen jaar vormden mede de aanleiding tot het centraal stellen van de volgende vragen.

- Op hoeveel scholen zijn de opbrengsten voldoende en wordt aan alle essentiële zaken betreffende de inrichting van het onderwijs voldaan?
- In hoeverre slagen de onderwijsinstellingen er in om hun leerlingen en studenten passend onderwijs aan te bieden?
- Wat is de positie van allochtone leerlingen in het onderwijs en welke maatregelen treffen onderwijsinstellingen om hierin verbetering aan te brengen?
- Wat is de kwaliteit van het onderwijs op onderwijsinstellingen met veel allochtone leerlingen en welke mogelijkheden hebben deze instellingen om de kwaliteit van hun eigen onderwijs te verbeteren?
- Hoever zijn de onderwijsinstellingen gevorderd met de interne kwaliteitszorg?
- Wat is de kwaliteit van de kwaliteitszorg rondom examens?
- Gaan de onderwijsinstellingen adequaat om met de onderwijstijd?
- Vordert de integratie van informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs?

Deze vragen worden in de volgende paragrafen voor elk van de afzonderlijke sectoren behandeld. Hierdoor ontstaat een breed beeld van de staat van het onderwijs. Enige terughoudendheid is echter op zijn plaats als het gaat om een vergelijking tussen de verschillende sectoren. Er zijn weliswaar grote overeenkomsten in de kwaliteitskenmerken waarop de inspectie het onderwijs in de sectoren beoordeelt, maar de toezichtskaders en de normeringen zijn dermate sectorspecifiek dat slechts een beperkt deel van de scores op de kwaliteitskenmerken vergeleken kan worden en gebruikt kan worden voor een sector-overstijgende waardering van de toestand van het onderwijs. Verschillen tussen sectoren hebben onder andere te maken met de wijze waarop leerlingen gegroepeerd zijn, de wijze waarop leraren worden ingezet, de leeftijd van de deelnemers, de wijze waarop de instructie wordt georganiseerd, en de wettelijke opdrachten aan de sector.

3.1 Sterke en zwakke scholen

Verschillen tussen scholen passen bij ons pluralistische onderwijsbestel. Ze bieden ouders, studenten en leerlingen keuzemogelijkheden en ze kunnen een belangrijke motor vormen voor verbetering en vernieuwing. Desalniettemin is het van wezenlijk belang dat er een waarborg is voor de bodem van de kwaliteit van de onderwijsinstellingen. Daarnaast is het belangrijk om inzicht te hebben in de kwaliteit, die de beste scholen kunnen bieden. De bevindingen uit het toezicht maken het mogelijk een beeld te geven van de basisscholen en de scholen voor voortgezet onderwijs die tot de top en respectievelijk tot de categorie zeer zwakke scholen behoren.

Op de beste scholen liggen de opbrengsten op een voldoende hoog niveau en voldoen alle essentiële zaken betreffende de inrichting van het onderwijs aan de eisen die hieraan gesteld kunnen worden. De beste scholen hebben opbrengsten die al verscheidene jaren op of boven het verwachte niveau liggen. Op de beste scholen wordt het leerstofaanbod volledig tot en met de laatste jaargroep aangeboden en is dat leerstofaanbod ook geschikt om de kerndoelen te bereiken. Leraren op deze scholen geven een duidelijke uitleg en organiseren de onderwijsleerprocessen doelmatig, terwijl de leerlingen voldoende betrokkenheid tonen. Voor het basisonderwijs kan daar aan toegevoegd worden dat de leraren op de scholen die uitstekend functioneren systematisch de ontwikkeling volgen van de leerlingen. Op deze scholen zijn er ook handelingsplannen voor alle leerlingen die speciale zorg behoeven.
De ondergrens wordt gevormd door de scholen waar grote zorg over is, omdat ze naar het oordeel van de inspectie aan leerlingen niet de basiskwaliteit bieden waarop ze recht hebben.

De opbrengsten van het onderwijs vormen niet het enige, maar wel een belangrijk element bij het bepalen van de onder- en bovenkant. Nog niet alle basisscholen maken voor het beoordelen van hun opbrengsten aan het eind van het basisonderwijs gebruik van objectieve gestandaardiseerde toetsen. De ontwikkelingen gaan echter snel. Er zijn op dit moment verschillende toetsen in gebruik. De meest gebruikte is de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito. In 2001 hebben de leerlingen van 84 procent van de basisscholen aan deze toets meegedaan. Het blijkt dat de schoolscores op deze toets jaar in jaar uit met een afwijking van minder dan een half procent schommelen rondom het 'gemiddelde' over de jaren heen. Dat is een aanwijzing voor een stabiele opbrengst van het basisonderwijs.

Bijna een derde van de basisscholen heeft zowel goede opbrengsten als een goede inrichting van het onderwijsleerproces. Op deze scholen, die tot de bovenkant van het basisonderwijs behoren, liggen de opbrengsten minimaal op en soms zelfs boven het niveau dat bij de betreffende leerlingpopulatie verwacht kan worden. Deze scholen hebben een goed leerstofaanbod waarmee de kerndoelen bereikt kunnen worden en ze bieden die leerstof ook aan tot en met het niveau van groep 8. Op deze scholen voldoet het didactisch handelen aan alle basale kenmerken en is er een leerlingzorg die zich uit in het regelmatig volgen van de ontwikkeling van de leerlingen en het treffen van maatregelen voor leerlingen die achterop dreigen te raken.

Voor bijna tweederde van de basisscholen geldt dat ze weliswaar niet tot de top, maar ook niet tot de onderkant van de basisscholen gerekend kan worden. De inspectie kent de sterke punten van deze scholen in dit middengebied en besteedt in haar toezicht uitdrukkelijk aandacht aan de punten die verbetering behoeven.

Bij bijna 6 procent van de basisscholen zijn de opbrengsten aan het eind van het onderwijs gedurende ten minste drie jaar zeer zwak. Een aantal van deze scholen heeft dat zelf reeds geconstateerd en is aan het werk om haar aanbod, proces en leerlingzorg te

verbeteren. Dat is bij deze scholen ook al zichtbaar in de oordelen die ze op deze punten krijgen tijdens het toezicht van de inspectie.
Op ongeveer 4,5 procent van de basisscholen blijven echter niet alleen de opbrengsten aan het eind van het basisonderwijs gedurende ten minste drie jaar significant achter bij wat op grond van de kenmerken van hun leerlingpopulatie verwacht mag worden.
Op deze scholen wordt evenmin voldaan aan één of meer elementaire eisen op het gebied van het leerstofaanbod, het didactisch handelen of de leerlingzorg. Deze basisscholen, waar zowel de opbrengsten als de inrichting van het onderwijs zeer zwak zijn, zijn te vinden onder alle denominaties en in alle delen van het land. Onder deze scholen treft men zowel grote als kleine scholen aan. Het zijn scholen met veel en scholen met weinig 'gewogen' leerlingen. Echter, basisscholen met overwegend leerlingen uit etnische minderheden behoren twee keer zo vaak tot de groep zeer zwakke scholen als scholen met overwegend 'ongewogen' leerlingen of scholen met een gemengde leerlingpopulatie. Eveneens zorgwekkend is het feit dat basisscholen met overwegend leerlingen van laag opgeleide autochtone ouders vier keer zo vaak tot de groep zeer zwakke scholen behoren als scholen met overwegend 'ongewogen' leerlingen of met een gemengde leerlingpopulatie. De inspectie heeft haar toezicht op deze scholen geïntensiveerd.

Internationale vergelijkingen van de prestaties van leerlingen bieden belangrijke mogelijkheden voor het vaststellen van ijkpunten voor de kwaliteit van het onderwijs. Recent is gerapporteerd over een internationaal vergelijkend onderzoek naar de wiskunde- en 'science'-prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Het blijkt dat Nederlandse veertienjarigen zich kunnen meten met de besten van de wereld.

Dit neemt niet weg dat er ook in het voortgezet onderwijs verschillen zijn tussen scholen. Dit jaar is het voor het eerst mogelijk om de boven- en onderkant van de kwaliteit van scholen voor voortgezet onderwijs te bepalen.
Voor de beoordeling van de opbrengsten in het voortgezet onderwijs zijn het doubleren in de bovenbouw, het rendement in de onderbouw en de examenresultaten van groot belang. Dit is op 63 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs in orde.

Van ongeveer 17 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs kan gezegd worden dat niet alleen de opbrengsten voldoende tot goed zijn, maar ook dat de inrichting van het onderwijsleerproces aan alle essentiële kenmerken voldoet van een goed aanbod, een goede didactiek en een goed pedagogisch klimaat. Deze scholen behoren tot de top van het voortgezet onderwijs.

Het blijkt echter ook dat de opbrengsten bij ruim 6 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs bij de meerderheid van de opleidingen onvoldoende zijn.
Voor ongeveer 5,5 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs geldt dat er behalve een onvoldoende opbrengst, ook sprake is van een onvoldoende aanbod en een onvoldoende didactisch handelen. Deze scholen vormen de zeer zwakke scholen voor voortgezet onderwijs.

Bij de genoemde percentages basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs die tot de zeer zwakke scholen behoren, past de aantekening dat het verhoudingsgewijs veel scholen betreft met een hoge concentratie achterstandsleerlingen. Juist deze leerlingen zijn extra gebaat bij goed onderwijs. Voor hen is het belang van passend onderwijs erg groot.
De inspectie is van mening dat een gezamenlijke inspanning van overheid, scholen, ondersteunende instellingen en inspectie noodzakelijk is om het tij te keren op deze scholen en opleidingen. Investeringen door de overheid op basis van een doelgericht ontwikkelingsplan per school in combinatie met een geïntensiveerd toezicht, dienen hoge prioriteit te krijgen.

In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie treffen we een grote variatie in opleidingen aan. Het algehele beeld is dat zowel de toegankelijkheid van het onderwijs voor de verschillende doelgroepen als de kwaliteit van het primaire proces over de gehele linie redelijk ontwikkeld is. De thema's kwalificering en met name kwaliteitszorg zijn echter over de hele linie in deze sector nog sterk onderontwikkeld. Bij meer dan driekwart van de instellingen is de kwaliteitszorg nog onvoldoende ontwikkeld. Dat is met name verontrustend aangezien de verplichting tot de ontwikkeling van een kwaliteitszorg-systematiek reeds geldt vanaf het schooljaar 1996/1997.

Het niveau van de opleidingen is in het hoger onderwijs een belangrijk kenmerk van kwaliteit. In het wetenschappelijk onderwijs worden door visitatiecommissies het academisch niveau en de studieprogramma's in het algemeen meer dan voldoende geacht. Het arbeidsmarktsucces van afgestudeerden van het wetenschappelijk onderwijs is uitstekend. De HBO-opleidingen werken serieus aan de verbetering van het niveau. Dit is belangrijk omdat verschillende visitatiecommissies in 2000 vraagtekens plaatsen bij het niveau, de moeilijkheidsgraad en de diepgang van programma's. De competenties van afgestudeerden zijn over het algemeen voldoende relevant en toereikend voor het adequaat functioneren als beginnend beroepsbeoefenaar. Het arbeidsmarktsucces van HBO-afgestudeerden is over het algemeen ook goed. Niettemin spreken visitatiecommissies bij iets minder dan 15 procent van de onderzochte opleidingen het oordeel uit dat de kwalificaties van de afgestudeerden ontoereikend zijn.

Vanuit haar rol binnen de externe kwaliteitszorg heeft de inspectie de minister in 2000 tweemaal op de hoogte gesteld van het feit dat de kwaliteit van een opleiding over een langere tijd ernstige tekortkomingen vertoonde. Verder constateerde de inspectie op basis van visitatierapporten bij een vijfde van de onderzochte opleidingen ernstige tekortkomingen op deelaspecten van onderwijsinhoud of onderwijsproces.
Inzicht in de boven- en ondergrens bij het functioneren en presteren van opleidingen zal in de toekomst in belangrijke mate verschaft worden door het accrediteringsstelsel.

3.2 Passend onderwijs

Passend onderwijs is niet alleen een aandachtspunt voor zwakke leerlingen of voor leerlingen van allochtone herkomst. Het is ook van belang voor begaafde leerlingen.
De vraag of er voldoende passend onderwijs wordt gegeven, moet onder meer blijken uit de mate waarin het leerstofaanbod en het didactisch handelen zijn afgestemd op verschillen tussen leerlingen. Tevens kan het afgeleid worden uit de wijze waarop de leerlingzorg en -begeleiding zijn georganiseerd. In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie speelt daarnaast de toegankelijkheid van het onderwijs voor verschillende doelgroepen een rol. Dit blijkt onder andere uit de breedte van het opleidingenaanbod.

Op meer dan driekwart van de Nederlandse basisscholen komt het leerstofaanbod tegemoet aan relevante verschillen tussen leerlingen en is het leerstofaanbod Nederlandse taal afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingpopulatie. Minder goed gaat het met het afstemmen van de instructie op de verschillen tussen leerlingen. Op slechts een derde van de basisscholen slagen de leraren er in hun instructie af te stemmen op niveauverschillen tussen de leerlingen.

De structuur van VBO-, MAVO-, HAVO- en VWO-opleidingen in het voortgezet onderwijs brengt met zich mee dat de leerlingen in vergelijking met het primair onderwijs in meer homogene groepen zijn ingedeeld. Daar staat tegenover dat in het voortgezet onderwijs de verschillen tussen leerlingen groter zijn. Daarom is het ook in het voortgezet onderwijs noodzakelijk dat het onderwijs is afgestemd op verschillen tussen leerlingen. Deze afstemming vindt op ruim een kwart van de scholen in voldoende mate plaats.

In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie is sprake van een toenemende mate van maatwerk en flexibiliteit. De volwasseneneducatie is daarbij al verder ontwikkeld dan de opleidingen in het beroepsonderwijs.

Een goed systeem van leerlingzorg is een belangrijk middel om de ontwikkeling van de leerlingen te volgen, tijdig hiaten of extra behoeften op het spoor te komen en waar nodig extra begeleiding te geven en deze vervolgens te evalueren. De kenmerken van zo'n systeem zijn op meer dan tweederde van de basisscholen en op meer dan 18 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs gerealiseerd. Ze zijn in het grootste deel van de opleidingen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie voldoende geregeld, waarbij aangetekend moet worden dat de uitvoering niet altijd conform de plannen verloopt.
Belangrijk is ook de evaluatie van de stelselmatige uitvoering van de handelingsplannen. Dit gebeurt op de helft van de basisscholen in voldoende mate, terwijl op een derde van de scholen in het voortgezet onderwijs de effectiviteit van de hulp voldoende nagegaan wordt.
Een probleem is dat de zorgactiviteiten in nog te veel scholen los staan van het reguliere onderwijs. Te veel ontbreekt de verbinding van de leerlingzorg met hetgeen er in de klassen gebeurt.

In driekwart van de instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is de toegankelijkheid voldoende. Vooral voorlichting en intake zijn meestal goed georganiseerd, doelgroepenbeleid is nog minder goed ontwikkeld.

Volgens de onderwijswetgeving voor de diverse sectoren vormt het bieden van passend onderwijs een belangrijke taak voor het onderwijs. Op grond van de gegevens uit het toezicht komt de inspectie tot de conclusie dat er goede vorderingen zijn gemaakt met het begeleiden van leerlingen die speciale hulp of een speciaal traject nodig hebben. Echter, binnen de lessituaties in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs wordt nog onvoldoende passend onderwijs voor iedereen gerealiseerd. Belangrijk is ook dat vaak de afstemming van het werk in de klassen en groepen met overige begeleidingsactiviteiten ontbreekt. Met name zwakke en allochtone leerlingen zijn hier de dupe van.
Bijna de helft van de opleidingstrajecten in de beroepsopleidende leerweg verdient het predikaat maatwerk niet. Dat het maatwerk in het onderwijs tekortschiet, blijkt ook uit de redenen die voortijdige schoolverlaters opgeven voor hun afhaken. Voor een kwart van de voortijdige schoolverlaters was de inhoud van de opleiding doorslaggevend.

3.3 De positie van allochtone leerlingen in het onderwijs

De proportie leerlingen van allochtone herkomst is de afgelopen jaren in alle sectoren van het Nederlandse onderwijs gestegen. Het is bekend dat hun onderwijsprestaties in het algemeen gesproken achterblijven bij die van autochtonen. Uit onderzoek van Van Langen en Suhre (2000) blijkt dat de onderwijsprestaties van allochtone leerlingen systematisch zwakker zijn dan men op grond van hun achtergrondkenmerken zou mogen verwachten.

Allochtone leerlingen verschijnen reeds met een achterstand aan de start van het basisonderwijs. De taalachterstand van met name Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse leerlingen bedraagt in het basisonderwijs gemiddeld ongeveer twee leerjaren ten opzichte van de 'ongewogen' leerlingen. Bij rekenen is de achterstand minder groot en deze blijkt gedurende het basisonderwijs iets af te nemen. Leerlingen van allochtone herkomst blijven twee tot drie keer zo vaak zitten als de overige leerlingen.

Allochtone leerlingen worden niet vaker doorverwezen naar speciale scholen voor basisonderwijs. Voor zover ze naar speciale scholen voor basisonderwijs verwezen worden, komen ze verhoudingswijs vaker terecht op scholen die voorheen scholen voor moeilijk lerende kinderen heetten dan op scholen die voorheen scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden genoemd werden.

Allochtone leerlingen krijgen iets hogere adviezen voor voortgezet onderwijs dan autochtone leerlingen met vergelijkbare prestaties, maar komen verhoudingsgewijs toch vaker terecht op VBO en MAVO dan op HAVO en VWO. Ze blijken het onderwijs vaker voortijdig en zonder diploma te verlaten dan autochtone leerlingen. Op de schoolonderzoeken in het voortgezet onderwijs wijken de prestaties van allochtone leerlingen nauwelijks af van autochtone klasgenoten, maar op het centraal examen zijn hun scores veel lager. Allochtone leerlingen blijken dan ook vaker voor het eindexamen te zakken. Op veel scholen voor voortgezet onderwijs is er een taalbeleid waarin rekening gehouden wordt met de problematiek van allochtone leerlingen. Vaak komt hiervan in de klassen nog te weinig terecht.

Allochtone leerlingen blijken ondervertegenwoordigd te zijn in de hogere niveaus van het beroepsonderwijs en oververtegenwoordigd in de lagere niveaus. In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie neemt de deelname van allochtone leerlingen geleidelijk toe, vooral in de lagere niveaus.

Het percentage allochtone leerlingen dat vanuit het VWO doorstroomt naar het wetenschappelijk onderwijs is ongeveer gelijk aan dat van autochtone leerlingen. Het probleem is echter dat de ondervertegenwoordiging zich al heeft voorgedaan in de selectie voor het VWO. De studieprestaties en het studieverloop van allochtone studenten doen niet onder voor die van autochtone studenten.

De problemen van allochtone leerlingen manifesteren zich al vroeg in het basisonderwijs. Verhoudingsgewijs kan een groot aantal allochtone leerlingen aan het eind van groep 3 nog niet lezen. Daardoor lopen ze achterstanden op met begrijpend lezen en met rekenen en wiskunde. Op die manier wordt voor een te groot aantal allochtone leerlingen een schoolloopbaan gestart die gekenmerkt wordt door zittenblijven en uitstroom naar speciale scholen voor basisonderwijs.

Voor de aanpak van achterblijvende allochtone leerlingen zijn inmiddels goede programma's beschikbaar gekomen. Hierbij kan gedacht worden aan de programma's Piramide en Kaleidoscoop, aan het Rotterdamse KEA-project, aan het Landelijk Project Schoolverbetering en aan het Rotterdamse Deltaplan Taalbeleid. De resultaten van deze experimenten bevestigen de bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs die in 1996 een beperkt aantal scholen met een hoog percentage Turkse en Marokkaanse leerlingen bezocht. Het bleek dat succesvolle basisscholen die erin slaagden om hun leerlingen ten minste op het niveau te brengen dat op grond van hun achtergronden verwacht kon worden, een aantal gemeenschappelijke kenmerken hebben (Inspectie van het Onderwijs, 1997d). Het gaat hierbij met name om:

- het realiseren van een taalbeleid dat er op gericht is dat alle leerlingen aan het eind van groep 3 in het basisonderwijs (technisch) kunnen lezen. Dit taalbeleid zou moeten bestaan uit maatregelen op het gebied van voorbereidend lezen, extra woordenschatontwikkeling, specifieke aandacht voor de klank-teken-koppeling, integratie van het NT2-onderwijs met de taalmethode, integratie van OALT met het taalonderwijs, extra tijd voor taal en lezen, het vroegtijdig en regelmatig toetsen van de leesvorderingen, en het snel en planmatig interveniëren bij leerlingen met lees-taalachterstanden;
- het didactisch handelen van de leraren zou voor zwakke allochtone leerlingen sterker gestructureerd, meer directief en ook meer afgestemd op hun specifieke onderwijsproblemen moeten zijn.

Deze maatregelen blijken echter op te veel basisscholen met allochtone leerlingen nog niet in voldoende mate gerealiseerd te worden. In het voortgezet onderwijs is op scholen met relatief veel leerlingen uit culturele minderheden zeker op beleidsniveau vaker aandacht voor taalzwakke leerlingen en hier treft men ook vaker een bewust taalbeleid aan. Wel behoeft het evalueren en bijstellen van dit beleid verbeteringen, en moet gesteld worden dat hiervan in de klassen nog weinig terecht komt.

Geconcludeerd kan worden dat de positie van allochtone leerlingen in het onderwijs nog steeds achterblijft bij wat men zou mogen verwachten en dat nog niet alle scholen het maximale doen om een bijdrage te leveren aan de verbetering van deze positie.

3.4 De kwaliteit van scholen met veel allochtone leerlingen

Een gericht taalbeleid en een aan de problemen van allochtone leerlingen aangepast didactisch handelen zou te vinden moeten zijn op elke school waar deze leerlingen verblijven. Dit geldt in nog sterkere mate voor scholen met relatief veel allochtone leerlingen. Dit geldt met name voor het basisonderwijs. De prestaties van allochtone leerlingen blijken op scholen waar zij de *meerderheid* vormen vaak gemiddeld *verder* achter te blijven, dan op scholen waar zij een *minderheid* vormen.

De afgelopen jaren werd reeds in het Onderwijsverslag gemeld dat op basisscholen met relatief veel allochtone leerlingen de kwaliteit van het leerstofaanbod en het pedagogisch didactisch handelen vaak significant achterblijven bij het landelijke beeld. Nu het aantal basisscholen in de bestandsopname van de inspectie toeneemt, moet opnieuw worden geconstateerd dat basisscholen met een meerderheid aan allochtone leerlingen op alle punten significant achterblijven bij het landelijk gemiddelde. De achterstand is bij didactisch handelen en de leerlingzorg relatief klein. Het meest in het oog springen de verschillen bij de kwaliteit van het leerstofaanbod en het pedagogisch klimaat. Het leerstofaanbod is vaker onvoldoende dekkend voor de kerndoelen voor taal en rekenen en het leerstofaanbod wordt vaker voor taal en rekenen niet volledig tot en met groep 8 aangeboden. Ook vertoont het leerstofaanbod op deze scholen minder vaak een doorgaande lijn en komt minder vaak tegemoet aan de verschillen tussen de leerlingen. Door de geringe kwaliteit van het leerstofaanbod en het niet volledig aanbieden ervan krijgen de leerlingen de leerstof niet die nodig is om de kerndoelen te kunnen bereiken. Ook wordt de leerlingen op scholen met een meerderheid aan allochtone leerlingen minder vaak een uitdagende leeromgeving geboden. Zij worden daardoor niet voldoende tot leren gestimuleerd.

Uit de gegevens van de inspectie blijkt dat ook op scholen voor voortgezet onderwijs met relatief veel leerlingen uit culturele minderheden niet alleen de opbrengst, maar ook het pedagogisch en didactisch handelen, de leerlingzorg en de betrokkenheid van de leerlingen significant achterblijven bij het landelijke beeld. Op het punt van aanbod, leeromgeving en de inzet van ICT zijn er geen verschillen van betekenis tussen scholen met relatief veel en relatief weinig leerlingen uit culturele minderheden.

Inmiddels is het aantal basisscholen dat de inspectie heeft bezocht met integraal en regulier schooltoezicht zodanig toegenomen dat specifieke nadere analyses mogelijk werden. Het blijkt dat de lage gemiddelde kwaliteit die de inspectie aantreft op basisscholen met een meerderheid aan allochtone leerlingen vooral door een bepaalde groep scholen wordt veroorzaakt. Bijna 10 procent van deze scholen met een meerderheid aan allochtone leerlingen blijkt zo zwak te zijn dat deze in aanmerking komen voor geïntensiveerd schooltoezicht[1]. Op deze scholen blijft de opbrengst aan het eind van het basisonderwijs gedurende minstens drie jaar significant achter bij de verwachtingen die men hierover zou mogen hebben op grond van de kenmerken van de leerlingpopulatie.

1 *Basisscholen die in aanmerking komen voor geïntensiveerd schooltoezicht zijn overigens allerminst uitsluitend scholen met een meerderheid aan allochtone leerlingen. Men treft ze ook aan onder scholen met veel 1.25-leerlingen en op scholen met een meerderheid aan 'ongewogen' leerlingen.*

Op deze scholen is bovendien één of meer van de essentiële componenten van aanbod, didactisch handelen of leerlingzorg onvoldoende. Deze scholen hebben een achterstand ten opzichte van het gemiddelde landelijke beeld van 10 procent bij klasseorganisatie en het afstemmen op verschillen tussen leerlingen. Bij het didactisch handelen is de achterstand gemiddeld 15 procent, bij de leerlingzorg 18 procent. De achterstand ten aanzien van de veiligheid en gestructureerdheid van het pedagogisch klimaat blijkt 20 procent en deze is 30 procent bij het aanleren van leerstrategieën en de kwaliteit van het leerstofaanbod.

De vraag die zich opdringt, is: Hebben zwakke basisscholen wel voldoende mogelijkheden om zichzelf uit deze situatie te redden? Daartoe zijn in elk geval een goede kwaliteitszorg, een effectief professionaliseringsbeleid en adequate interne overlegstructuren nodig. Geconstateerd moet worden dat verhoudingsgewijs veel basisscholen met een meerderheid aan allochtone leerlingen op al deze punten duidelijk achterblijven. Deze scholen bewaken minder vaak de kwaliteit van hun onderwijs, werken minder vaak aan deskundigheidsbevordering van de leraren en hebben minder vaak functionele interne overlegstructuren. De achterstand ten opzichte van het landelijke beeld ligt tussen de 15 en 20 procent.

De basisscholen met een meerderheid aan allochtone leerlingen die in aanmerking komen voor een geïntensiveerd schooltoezicht blijven veel verder achter. Dit geldt op dit moment voor bijna 10 procent van deze scholen. Geen enkele van deze scholen bewaakt de kwaliteit van het onderwijs en op het punt van professionalisering en de kwaliteit van de interne overlegstructuren is de achterstand ongeveer 40 procent.

Geconcludeerd moet worden dat de kwaliteit van het onderwijs op scholen met veel allochtone leerlingen op belangrijke punten duidelijk achterblijft en dat voor een beperkt aantal van deze basisscholen geldt dat ze onvoldoende mogelijkheden hebben om met succes de verbetering van de kwaliteit van hun eigen onderwijs aan te pakken. Het is nodig dat juist deze scholen deel uit maken van het onderwijskansenplan, dat op deze problematiek gericht is.

3.5 Interne kwaliteitszorg

Kwaliteitszorg is een belangrijk element bij de totstandkoming van kwaliteit, maar het is geen garantie voor de kwaliteit van het onderwijs. Kwaliteitszorg is centraal in de aandacht gekomen doordat het onderwijsbeleid van de rijksoverheid een verschuiving heeft doorgemaakt in de richting van meer autonomie en deregulering (Creemers, 1994; Karstanje, 1997). Dit is een proces dat in heel West-Europa te constateren valt.
Het bevoegd gezag draagt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Zij doet dit door het uitvoeren van het schoolplan waarin het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs is beschreven. Het gaat hierbij om het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking en de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Dit is in diverse onderwijswetten geregeld. Een gevolg van een en ander is dat scholen nu meer dan in de voorafgaande beleidsperiode verantwoording afleggen over hun eigen beleid en hun eigen resultaten. Recente kwesties (zoals die van de14e Montessorischool) hebben bovendien geleerd dat dit afleggen van verantwoordelijkheid over de kwaliteit van het aanbod soms zelfs ten overstaan van de rechter moet gebeuren. Op veel scholen en onderwijsinstellingen is men mede onder invloed van de veranderde wetgeving (meer) gaan nadenken over hoe de interne kwaliteitszorg het best geregeld kan worden (vgl. Struik, 1998). Het gaat hierbij onder meer om vragen als:

- hoe kan de kwaliteit van de opbrengsten en de inrichting van het onderwijs worden bepaald?

- hoe kan over de opbrengsten en de inrichting van het onderwijsleerproces verantwoording afgelegd worden aan derden?
- hoe kan een systeem van kwaliteitszorg en personeelsmanagement opgezet worden waarmee het goede gewaarborgd blijft en het zwakke verbeterd wordt?

Een belangrijke vraag voor de inspectie is hoever scholen en onderwijsinstellingen op dit moment gevorderd zijn met hun eigen kwaliteitszorg.

In het schooljaar 1996/1997 voerde nog slechts 13 procent van de basisscholen een kwaliteitsbeleid dat voldeed aan de eisen die de inspectie hieraan stelde. Dit percentage groeide in de volgende jaren van 22 naar 28 tot 38 in het schooljaar 1999/2000. Hoewel er sprake is van een geleidelijke groei, is nog allerminst het beoogde eindpunt bereikt. Daar komt bij dat de inspectie op dit moment voor het primair onderwijs met een relatief soepele normering werkt. Het percentage basisscholen dat gebruik maakt van uiteenlopende instrumenten voor 'schoolzelfevaluatie' is veel hoger. Bijna 85 procent van de basisscholen maakt gebruik van toetsen, waarmee op een betrouwbare en gestandaardiseerde wijze de opbrengst aan het eind van het basisonderwijs vastgesteld kan worden en tweederde van de basisscholen gebruikt een instrumentarium voor 'schoolzelfevaluatie'. Deze laatstgenoemde instrumenten bieden in hun huidige vorm echter vaak onvoldoende mogelijkheden om op een objectieve manier de inrichting van het onderwijs te evalueren en in verband te brengen met de opbrengsten van het onderwijs. Veel instrumenten hebben een vragenlijstkarakter. Het zijn vaak tevredenheidspeilingen. Dit is niet onbelangrijk omdat het belanghebbenden de mogelijkheid biedt hun oordeel te geven op voor hen relevante kwaliteitsaspecten, maar het heeft een andere waarde dan onafhankelijke observaties van de kwaliteit van het onderwijs. Aspecten als de kwaliteit van het didactisch handelen en de opbrengsten van het onderwijs maken zelden deel uit van deze instrumenten. Mede daardoor blijft ook het systematisch verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs nog achter in het basisonderwijs.

In de scholen voor voortgezet onderwijs is een cyclisch kwaliteitsbeleid met aandacht voor concrete doelformulering en evaluatie nog maar beperkt ontwikkeld. Op meer dan 40 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs is het beleid nog onvoldoende gericht op de continuïteit en verbetering van het onderwijs. Een zwak punt is vooral dat veel schoolleidingen in onvoldoende mate de voortgang van vastgestelde ontwikkelingen en verbeteringen controleren en op grond daarvan bijstellingen uitvoeren. De activiteiten van Q5, het kwaliteitszorgproject van de organisaties van besturen en schoolleiders, leiden ertoe dat schoolleiders meer aandacht krijgen voor de systematiek van cyclische kwaliteitszorg. De communicatie over het schoolbeleid blijkt binnen een school vaak niet helder: op meer dan 40 procent van de scholen wordt het beleid van de school nog onvoldoende door de leraren gedragen. Voorts blijkt dat de behoefte aan onderwijskundige kwaliteitsverbetering in de brede zin van het woord het grootst is op scholen met veel leerlingen in achterstandssituaties.

In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie blijkt slechts een vijfde van de opleidingen de kwaliteit van het onderwijs systematisch te evalueren en te verbeteren. Dit aspect is bij de niet-bekostigde instellingen al verder ontwikkeld dan bij de vakinstellingen en de regionale opleidingencentra. In eerder verschenen Onderwijsverslagen is reeds opgemerkt dat op het niveau van de instellingen de systematiek van de kwaliteitszorg groeiende is. Op het niveau van de opleidingen moet vastgesteld worden dat het sluitstuk van de kwaliteitscyclus, het systematisch borgen van de kwaliteit, nog maar in beperkte mate aanwezig is. Het formuleren van doelstellingen ten aanzien van kwaliteitsaspecten van de opleidingen en het doorvoeren van verbeteractiviteiten zijn wel in ontwikkeling.

De inspectie heeft aanwijzingen waaruit blijkt dat de interne kwaliteitszorg in het hoger onderwijs verder verbeterd kan en moet worden. Vrijwel alle opleidingen die in de eerste helft van 2000 zijn beoordeeld, evalueren de onderwijskwaliteit en ondernemen

stappen om deze kwaliteit te verbeteren. Bij ongeveer de helft van deze opleidingen in het hoger onderwijs ontbreekt het systematische of het integrale karakter van de interne kwaliteitszorg.

Geconcludeerd kan worden dat het beleid met betrekking tot bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs nog slechts op een minderheid van de scholen en onderwijsinstellingen op gang is gekomen.

3.6 Kwaliteitszorg rondom de examens

Uit het oogpunt van rechtvaardigheid hebben onderwijsdeelnemers recht op examens die de toets der kritiek kunnen doorstaan. Een andere reden om aandacht te besteden aan de kwaliteitszorg rondom de examens is de volgende. In een systeem met hoge beleidsvrijheid voor scholen stuurt de overheid primair op output. Dit vereist naast bewaking van de onderwijsopbrengsten, bewaking van de kwaliteit van de examens. Belangrijk is daarbij dat de resultaten zichtbaar en betrouwbaar zijn. Dit is overigens ook van belang voor de onderwijsinstellingen zelf. Zicht op de eigen resultaten en het relateren van deze resultaten aan de eigen doelstellingen vormen immers het startpunt van de cyclus van kwaliteitszorg.
De inspectie heeft zich daarom in het afgelopen jaar meer specifiek gericht op de wijze waarop onderwijsinstellingen gestalte geven aan de kwaliteitszorg rond examens. Het gaat hierbij om de vraag of de onderwijsinstelling een systematische procedure hanteert om de kwaliteit van de onderdelen van de examens te garanderen.

Goede kwaliteitszorg rondom examens en tentamens in het voortgezet onderwijs wordt gekenmerkt door garanties dat:
- de leerlingen alle relevante leerstof behandeld hebben gekregen;
- de totstandkoming van de opgaven niet gekenmerkt wordt door voorkeuren van individuele docenten;
- de opgaven geheim blijven tot het moment van examen of tentamen aanbreekt;
- de examen- en tentamenprocedures gestandaardiseerd zijn;
- de correctieprocedures voldoende objectief zijn;
- en dat er geen onnodig kwetsbare examen- en tentamenprocedures zijn.

Uit een door de inspectie ingesteld onderzoek onder scholen in het voortgezet onderwijs bleek dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het examenprogramma door de schoolleiding bij de vaksecties is gelegd, en dat de schoolleiding hierop te weinig preventieve controle uitoefent. Voorheen constateerde de inspectie dat te vaak uitsluitend de eigen docent van de betreffende groep kandidaten de tentamens construeerde. Positief is dat inmiddels blijkt dat in een toenemend aantal scholen het construeren van de tentamens door een groter aantal docenten gebeurt. Er is echter nog te weinig sprake van een geformaliseerde systematiek, waarin de af te nemen tentamenstof geaccordeerd is door alle bij de samenstelling van het tentamen betrokken docenten. Vrijwel alle scholen bergen de examenopgaven voor het centraal examen op een veilige plaats op. Voor de examenprocedures zijn doorgaans wel draaiboeken opgesteld, maar deze zijn vaak te typeren als datum- en actielijsten en bieden zelden voldoende garanties voor standaardisatie van de afnameprocedures. Zo zijn er het afgelopen jaar veel fouten gemaakt met het gebruik van rekenmachines en woordenboeken. De meeste scholen hebben geen systematiek ontwikkeld die alle betrokkenen kan garanderen dat alle van buiten de school binnenkomende informatie die van belang is voor het examen, bij de examencoördinator, de docenten en de kandidaten bekend wordt gemaakt.
In vrijwel alle gevallen is de uitvoering van de examens in handen gelegd van één adjunct-directeur of conrector die, uiteraard in goed overleg met de bij de examens betrokken docenten, de gehele examenorganisatie behartigt. Door de afhankelijkheid van één persoon is de organisatie kwetsbaar.

Alle scholen besteden veel zorg en aandacht aan de afname van de examens. Op de meeste scholen is er echter nog geen sprake van een systematische kwaliteitszorg ten aanzien van de examens. Vaak worden problemen pas ontdekt als het te laat is. Dit blijkt dan uit klachten of protesten van kandidaten of uit de behaalde examenresultaten. Met name bij de schoolgebonden (delen van de) examens blijkt goede kwaliteitszorg allerminst vanzelfsprekend. Er zal meer aandacht moeten worden besteed aan:

- de toetsconstructie, normering en beoordeling;
- de procedures bij de examens.

Toetsconstructie is een deskundigheid op zich, die weliswaar nauw verbonden is met het docentschap, maar niet identiek is aan de deskundigheid van het doceren. In de docentenopleidingen wordt doorgaans slechts marginaal aandacht besteed aan het examineren. Onderwijsinstellingen zullen zich bewust moeten zijn van het feit dat zij met het benoemen van docenten niet automatisch voldoende toetstechnische kennis in huis hebben. Examineren wordt in onderwijsinstellingen te vaak gezien als een verantwoordelijkheid van een groep docenten of zelfs als de verantwoordelijkheid van een enkele docent. Het is binnen de onderwijsinstellingen te weinig een onderwerp van beleid waarover verantwoording moet worden afgelegd. Voorzover er sprake is van een instellingsbeleid betreft dat meestal de reglementaire kant van de toelating tot de examens, de vaststelling van de uitslag en het beroep tegen de uitslag. Onderwijsinstellingen zullen beter bepaalde procedures in de gaten moeten houden ten aanzien van de kwaliteitsbewaking van de toetsconstructie.

Tijdens het integraal instellingstoezicht in de sector beroepsonderwijs en volwassenen-educatie is de inspectie nagegaan of de opleidingen aan een aantal belangrijke kwalificeringsvoorwaarden voldeden. Tot die voorwaarden behoren: het hebben van goede afspraken met exameninstellingen over de externe legitimering, juiste voorlichting aan kandidaten, het hebben van interne procedures voor de bewaking van de kwaliteit van de schooltoetsen en de bewaking van de afname, correctie en uitslagprocedures. Het bleek dat de helft van de opleidingen onvoldoende scoorde op deze punten. Zorgelijk is dat de externe legitimering, die wettelijk vereist is, niet of niet naar behoren geregeld was bij bijna een vijfde van de regionale opleidingencentra en de niet-bekostigde instellingen. Bij bijna tweederde van de vakinstellingen was de externe legitimering niet naar behoren geregeld. In feite is hier sprake van niet rechtsgeldige examens, hetgeen de inspectie zeer ernstig acht. Er worden op de regionale opleidingscentra wel inspanningen gedaan om de examens te verbeteren. Meestal gaat het om het verbeteren van de examenorganisatie en om de scholing van docenten. De inspectie constateert echter nog te vaak dat de managementinformatie ten aanzien van het gehele examenproces van voorbereiding, uitvoering en verwerking ontbreekt of niet tijdig en onvolledig wordt opgeleverd. Betrokkenheid van het management is naar het oordeel van de inspectie van essentieel belang voor het verbeteren van de organisatorische kant van het examen en het beschikbaar krijgen van adequate managementinformatie hierover. De omstandigheid dat er geen externe verplichting bestaat tot het registreren en melden van examenuitslagen in het beroepsonderwijs, draagt er naar het oordeel van de inspectie toe bij dat de interne managementinformatie ook achterwege blijft.

Bij de beoordeling van opleidingen laten visitatiecommissies in het hoger onderwijs zich in het algemeen weinig gearticuleerd uit over de kwaliteit van de toetsing. Het vertrouwen van de samenleving in de diploma's van het hoger onderwijs is in belangrijke mate gebaseerd op het gezag van de instituties die de examens afnemen. Nog slechts incidenteel wordt - in de vakpers - gerapporteerd over toetsingspraktijken die onbetrouwbaar zouden zijn en door een zekere mate van ritualisering gekenmerkt zouden worden (Hofstee, 1999). Maar enkele ontwikkelingen wijzen er op dat dit vertrouwen in de toekomst minder vanzelfsprekend zal zijn en de samenleving zwaardere eisen aan de kwaliteit van de examens gaat stellen.

Met de invoering van het Bachelor-Masterstelsel en vormen van flexibilisering van de leerroutes zal het leerproces van een student zich minder vaak gedurende zijn gehele opleiding onder het toezicht van dezelfde docenten of zelfs instellingen afspelen. Bovendien zullen leerprocessen zich - door de ontwikkeling van nieuwe leerconcepten - in toenemende mate in praktijksituaties afspelen, en in afnemende mate in relatief gecontroleerde situaties in het hoger onderwijs zelf. Hierdoor groeit de behoefte aan expliciete, overdraagbare informatie over de ontwikkeling van de kennis, inzichten, vaardigheden en attitudes van een student. Enerzijds zullen opleidingen zich vaker dan voorheen een oordeel willen vormen over competenties die elders zijn ontwikkeld. Anderzijds zullen zij explicieter dan voorheen hun eigen bijdrage aan de ontwikkeling van de individuele student aan derden moeten verantwoorden. De ontwikkeling van de nieuwe leerconcepten stelt bovendien hogere eisen aan de toetsingsmethodes. Kon de verwerving van traditionele, kennisgerichte leerdoelen grotendeels aangetoond worden in gestandaardiseerde toetsen, de nieuwe competentiegerichte leerdoelen vereisen de ontwikkeling van complexere toetsingsmethodes. De ICT-ontwikkelingen brengen nog verdere kwaliteitseisen met zich mee.
De beoordeelde en ondervraagde opleidingen in het hoger onderwijs lijken nog in beperkte mate te anticiperen op de ontwikkelingen.
Als het hoger onderwijs garant wil blijven staan voor de certificering van kennis, inzichten, attitudes en vaardigheden, zal het zich in toenemende mate moeten toeleggen op de ontwikkeling van een gezaghebbende en betrouwbare toetsing daarvan, onafhankelijk van de vraag hoe ze verworven zijn. Op deze uitdaging zal men in de komende jaren een antwoord moeten geven.

3.7 Tijd voor onderwijs

Voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs heeft de wetgever in de onderwijswetten expliciete tijdnormen vastgelegd.
Voor onderwijsdeelnemers die niet meer leerplichtig zijn en van wie verondersteld wordt dat zij de studie met een grote mate van zelfstandigheid zelf kunnen inrichten, benadert de wetgever tijd vooral vanuit de dimensie studielast. Studielast bestaat uit twee componenten: programma- of contacttijd en leer- of studietijd. In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en in het hoger onderwijs geldt alleen een nominale studielast.
In het beroepsonderwijs kunnen deelnemers alleen voor studiefinanciering in aanmerking komen als het programma tenminste 850 uren per jaar beslaat.

Over het algemeen zijn voor Nederlandse leerlingen en studenten jaarlijks meer uren onderwijs wettelijk voorgeschreven dan in de meeste andere landen van Europa. Ook de totale leerplicht is in vergelijking met andere Europese landen in Nederland relatief lang.

Op veruit de meeste basisscholen zijn er nauwelijks verschillen tussen de wettelijk voorgeschreven en de feitelijk gerealiseerde tijd. Dit geldt niet voor de andere onderwijssectoren. In het voortgezet onderwijs staat de wettelijk voorgeschreven onderwijstijd onder druk, onder meer door de onhaalbaarheid van veertig lesweken per jaar.

In de hogere onderwijssectoren gaat programmatijd en leer- of studietijd verloren door factoren die gebonden zijn aan de onderwijsinstelling en door leerling- of studentgebonden factoren. In beide gevallen kan de onderwijsinstelling daar voor een belangrijk deel zelf invloed op uitoefenen door het voeren van een expliciet tijdbeleid. Daarnaast, en dit geldt ook voor het basisonderwijs, blijken er serieuze bedreigingen voor met name de programmatijd te zijn waarop scholen zelf weinig invloed hebben. Het betreft hier het niet kunnen vinden van vervangers en het niet kunnen vervullen van vacatures.

Er zijn naar de mening van de inspectie ten minste drie oorzaken aan te wijzen voor de hierboven genoemde knelpunten in de programmatijd en de leer- en studietijd gedurende het schooljaar 1999/2000. Het betreft de krapte op de arbeidsmarkt, de interpretatie van wet- en regelgeving en de (nog) geringe mate waarin door scholen en instellingen expliciet tijdbeleid wordt gevoerd. Deze factoren worden hieronder nader toegelicht.

Krapte op de arbeidsmarkt

De schaarste op de arbeidsmarkt wordt inmiddels volop gevoeld in de scholen. Ook buiten Nederland kampt men met een lerarentekort. De omvang van het lerarentekort is in het schooljaar 1999/2000 toegenomen in vergelijking met het schooljaar daarvoor. De inspectie heeft onderzocht bij hoeveel procent van de scholen er sprake was van vacature- en vervangingsproblemen.

Het blijkt dat aan het begin van het schooljaar 1999/2000 bijna 11 procent van de basisscholen met een vacatureprobleem kampte. Gemiddeld gaat het om iets meer dan een halve vacature. Op de tweede peildatum, een half jaar later, bleek dit probleem bij ruim de helft na een half jaar nog steeds te bestaan. Bovendien was op die tweede peildatum bij 10 procent andere scholen inmiddels ook een vacatureprobleem ontstaan. Daarmee komt het percentage scholen dat het afgelopen schooljaar op een van beide peilmomenten met een vacatureprobleem kampte op 21 procent. Scholen met hardnekkige vacatureproblemen zijn in de regel groot, hebben verhoudingsgewijs veel leerlingen met het gewicht 1.90 en staan vaker in grote steden.
In een willekeurig gekozen periode van twee weken in april bleek ruim 80 procent van de basisscholen naar een vervanger voor een leraar gezocht te hebben. Ongeveer 17 procent kon volledige vervanging vinden, 31 procent gedeeltelijk en 34 procent kon in het geheel geen vervanging vinden.
Basisscholen nemen vele noodmaatregelen om ondanks ernstige vacature- en vervangingsproblemen de leerlingen op school te houden; op een kwart van de scholen werden incidenteel kinderen naar huis gestuurd. Van de maatregelen, waarbij niet-groepsleerkrachten voor de klas worden gezet, verwachten de scholen negatieve gevolgen voor het realiseren en optimaal benutten van de programmatijd.
De krapte op de arbeidsmarkt bedreigt de kwaliteit van het onderwijs langs verschillende wegen: de werkdruk voor het personeel neemt toe, de scholen ervaren belemmeringen bij investeringen in onderwijskundige vernieuwingen en de doorgaande lijn in het onderwijs komt in het gedrang door het frequent anders groeperen van leerlinggroepen en de inzet van steeds wisselende leraren voor de klas.
Zaken als de zorg voor de zwakke en achterblijvende leerlingen en de uitvoering van management- en beleidstaken van de schoolleider komen in het gedrang doordat remedial teachers, interne begeleiders en schoolleiders hun werk moeten laten liggen om een onderwijsgevende te vervangen.

In het voortgezet onderwijs leidt het lerarentekort evenals in het basisonderwijs tot lesuitval. In het schooljaar 1999/2000 werd 6 procent van het totaal aantal lessen niet gegeven. In 2 procent van de gevallen betrof het structurele uitval en uitval langer dan een week.
Ook in het voortgezet onderwijs worden vele maatregelen getroffen om te voorkomen dat lessen uitvallen, waarbij veelal anders bevoegde of niet-bevoegde leraren voor een vak worden ingezet. Zo'n 10 procent van de lessen kon in het afgelopen jaar alleen maar gegeven worden door het treffen van - al dan niet wettelijk correcte - noodmaatregelen.

De inspectie beseft dat het waarborgen van voldoende en optimale programmatijd voor leerlingen wordt bemoeilijkt door het huidige lerarentekort.
Het is de taak van de overheid om op landelijk niveau sturing te geven aan ontwikkelingen die het tekort helpen oplossen. Zo lang het lerarentekort nog in deze omvang

bestaat, ziet de inspectie daarin een factor die het realiseren van kwalitatief goed onderwijs op de scholen in de weg staat. Omdat dit knelpunt in de grote steden en in het bijzonder op achterstandsscholen het grootst is, komt de uitvoering van de van overheidswege geïnitieerde kwaliteitsbevorderende projecten als het onderwijskansenplan onder aanmerkelijke druk te staan. Dit geldt ook voor de beoogde groepsverkleining in de onderbouw van het basisonderwijs.

Wet- en regelgeving

Bij de inventarisatie van de implementatie van de duizend uur programmatijd in de Tweede Fase van het voortgezet onderwijs constateert de inspectie dat het voorgeschreven aantal uren programmatijd niet wordt gerealiseerd. In het voortgezet onderwijs is er sprake van een structureel verlies van programmatijd aan het begin en eind van het schooljaar dat volgens de scholen niet kan worden voorkomen vanwege schoolorganisatorische maatregelen.

De inspectie geeft in overweging het Adviespunt Tweede Fase een voorbeeld van een jaarprogramma te laten uitwerken dat voldoet aan de duizend (c.q. zevenhonderd) uren verplichting.

Tijdbeleid door scholen en instellingen

Naast problemen met het realiseren van de programmatijd, die voortkomen uit personeelsproblemen en interpretatie van de regelgeving, wijst de inspectie op organisatorische maatregelen te nemen door de onderwijsinstelling. Op grond van haar inventarisatie naar de tijdsbesteding in het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2001c) komt de inspectie tot de conclusie dat er in alle sectoren maatregelen worden genomen om verlies van programma- en leer-/studietijd tegen te gaan. Helaas zijn dit vaker ad hoc maatregelen dan structurele maatregelen die getuigen van expliciet tijdbeleid. Over het algemeen blijken tijdmanagement en het voeren van tijdbeleid in de meeste sectoren nog in de kinderschoenen te staan. Naar de mening van de inspectie zouden onderwijsinstellingen zich, meer dan nu het geval is, moeten richten op tijdmanagement en expliciet tijdbeleid om de realisatie en optimale benutting van programma- en leer-/studietijd voor de deelnemers te waarborgen.

3.8 De integratie van informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs

Het algemene beeld in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs is dat de toerusting van scholen met apparatuur een sterke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Het gebruik van ICT voor onderwijsdoeleinden is echter in verhouding tot 1999 niet of nauwelijks toegenomen. De waarnemingen van de inspectie en de resultaten van de derde meting van de ICT-monitor stemmen hierin overeen. De BVE-sector wijkt hiervan nauwelijks af evenals de lerarenopleidingen.

De ICT-situatie in het hoger onderwijs wordt gekenmerkt door twee ontwikkelingen: voortgaande investeringen in infrastructuur en aanzetten tot vernieuwende onderwijskundige toepassingen. Bij veel instellingen werkt men aan de ontwikkeling van elektronische leeromgevingen. Ook hier is de omvang van deze activiteiten in het totaal van het onderwijs nog beperkt, maar er lijkt zich een aanzienlijke groei voor te doen

In 1999/2000 bleek dat op ongeveer een derde van de basisscholen de leerlingen voldoende leren over ICT. Op deze scholen leren de leerlingen de computer, printer e.d. te gebruiken, leren de leerlingen zelfstandig programma's te starten en krijgen ze les in tekstverwerking. Het gebruik van e-mail en internet wordt op hooguit 10 procent van de scholen in groep 8 aangeleerd. In de ICT-monitor over 2000 wordt eveneens gerapporteerd over de percentages leerlingen die met e-mail en internet in aanraking komen. Hieruit komt een gunstiger beeld naar voren. Desalniettemin lijken deze percentages aan

de lage kant wanneer men zich realiseert dat deze zaken zijn opgenomen in de kerndoelen voor de nieuwe media.
Op ruim 70 procent van de basisscholen worden de leerlingen in de gelegenheid gesteld door middel van ICT leerstof te oefenen of te verwerken. Het is belangrijk dat het leren door middel van ICT niet beperkt blijft tot het oefenen en verwerken van leerstof, maar dat ICT ook gebruikt wordt voor het aanbieden van nieuwe of extra leerstof die aansluit bij het niveau van de betreffende leerlingen. Ongeveer een derde van de basisscholen blijkt aan deze gecombineerde eis van leren door middel van ICT te voldoen.
Op eveneens ongeveer een derde van de basisscholen blijken de leerlingen regelmatig met behulp van ICT te leren. Hierbij moet gedacht worden aan informatie verzamelen of bewerken, aan werkstukken maken, of aan het communiceren via e-mail, internet of intranet.

Deze cijfers wijken, tegen de verwachting in, nauwelijks af van die van vorig jaar.
De inspectie is daarom van mening dat de integratie van ICT in het onderwijsleerproces van de basisscholen achterblijft bij de verwachting. De inspectie acht het vooral teleurstellend dat nog slechts een derde van de basisscholen aan de kerndoelen voor de nieuwe media voldoet, terwijl de basisscholen over voldoende computers beschikken om ten minste een halve leerlinggroep tegelijk te laten werken met de computer. Wel is er een lichte vooruitgang in het percentage scholen dat een aansluiting op een landelijk netwerk heeft. Bijna 60 procent van de basisscholen beschikt, blijkens de inspectiegegevens over het afgelopen schooljaar, over een internetaansluiting. De ontwikkelingen gaan op dit punt bijzonder hard. Uit binnenkort verschijnend onderzoek van IVA en ITS blijkt dat inmiddels 88 procent van de scholen op het internet is aangesloten.

Uit de ICT-monitor (Ten Brummelhuis en Slotman, 2000; Pelgrum en Ten Brummelhuis, 2001) blijkt dat ook in het voortgezet onderwijs op het gebied van de ICT-toepassingen nog veel ontwikkeling noodzakelijk is. Zo'n 35 procent van de leraren maakt gebruik van de computer; 45 procent van de leraren brengt de leerlingen in aanraking met vernieuwend gebruik van ICT en 55 procent van de leraren doet dat met elementair gebruik. Veel ICT activiteiten vinden plaats in het studiehuis of huiswerksituatie en dus niet in de lessen.
Drie van de tien leraren maken tijdens het onderwijs gebruik van ICT-toepassingen. Met uitzondering van de vakken techniek, informatiekunde/informatica en sommige beroepsvoorbereidende vakken in het VBO is er geen sprake van structureel gebruik van ICT in onderwijsleersituaties.
Veel leraren zijn niet in staat de ICT-mogelijkheden te integreren in hun didactische handelen. Zij worden daarin beperkt door onvoldoende ruimtelijke mogelijkheden binnen het gebouw door beperkte beschikbaarheid van het computerlokaal, door het ontbreken van concrete en zinvolle ICT-opdrachten in de methodes, door koudwatervrees en door ontbrekend schoolbeleid op ICT-gebied. Ook speelt de tijd een rol: in de praktijk blijken leraren onvoldoende tijd te krijgen om zich didactische vaardigheden in het toepassen van ICT eigen te maken.
Op 61 procent van de scholen is een ICT-beleidsplan aanwezig. Op 30 procent van de scholen is het beleidsplan in voorbereiding. In meer dan 75 procent van de plannen komen onderwerpen aan de orde als: ICT-activiteitenplan voor het huidig schooljaar en voor de komende vier jaar, ICT als hulpmiddel ter ondersteuning van het leerproces en ICT-taken en -eindverantwoordelijkheden. Een struikelblok op de meeste scholen blijft de afwezigheid van een heldere visie op de onderwijskundige toepassing van ICT. Wel maakt een meerderheid van de leraren in het voortgezet onderwijs op de een of andere manier gebruik van computers buiten de lessen.

In ruim 40 procent van de regionale opleidingencentra is ICT in voldoende mate beschikbaar als onderwijskundig hulpmiddel. Dit geldt ook voor de helft van de vakinstellingen en bijna een derde van de niet-bekostigde instellingen. In deze gevallen is adequate hardware en educatieve software aanwezig en toegankelijk.

Op ruim 80 procent van de regionale opleidingencentra wordt een scholingsbeleid gevoerd waarbij expliciet aandacht gegeven wordt aan de veranderende rol van de docent en de onderwijskundige inzet van ICT. Dit geldt voor ruim de helft van de vakinstellingen. Wel bestaat de indruk dat veel scholingsactiviteiten nog sterk gericht zijn op de digitale basisvaardigheden. Zo komt uit de ICT-monitor naar voren dat 90 procent van de docenten de laatste twee jaar geschoold is op basale ICT-vaardigheden. Scholing op het terrein van de onderwijskundige integratie van ICT is ook in de BVE-sector nog steeds schaars.
In ruim de helft van de regionale opleidingencentra wordt ICT ingezet bij leerlingvolgsystemen en leerlingadministraties. Dit geldt voor ongeveer tweederde van de vakinstellingen. Ook uit de vernieuwingsmonitor (Vrieze en Laemers, 2000) blijkt dat de verbeteringsprojecten op het vlak van de administratieve automatisering weliswaar omvangrijk in aantal en financieel beslag zijn, maar ook dat deze projecten het meest te maken hebben met vertragingen.

In het hoger onderwijs wordt de ICT-situatie gekenmerkt door voortgaande investeringen in infrastructuur en aanzetten tot goede onderwijskundige toepassingen. Op instellingen voor hoger onderwijs wordt ICT ingezet bij verwerving van informatie, communiceren en werken aan studietaken. Daarnaast leeft bij veel instellingen de wens om het onderwijsproces te ondersteunen met een elektronische leeromgeving. Enkele maken daarbij gebruik van het aanbod in de markt, anderen hebben besloten zelf een systeem te ontwikkelen, al dan niet met behulp van een externe partner. Ook wordt gebruik gemaakt van op internet beschikbare producten om groepswerk en -onderwijs te ondersteunen, zoals Blackboard. Het aantal studiepunten dat met elektronische leeromgevingen behaald kan worden, blijft op HBO-instellingen beperkt tot maximaal een kwart van de te behalen 42 studiepunten per jaar. In het wetenschappelijk onderwijs kan dit oplopen tot bijna de helft van de studiepunten. De elektronische leeromgevingen worden gebruikt om leerstof te presenteren, om cursusmaterialen aan te bieden, om groepswerk te ondersteunen en om toetsmomenten in te bouwen. De meeste opleidingen zijn echter nog niet toe aan elektronisch toetsen.

De ICT-coördinatoren op de lerarenopleidingen typeren het gebruik van ICT voor onderwijsdoeleinden in bijna de helft van de gevallen als gevorderd, een toename van een kwart ten opzichte van het jaar daarvoor.
Opvallend is dat de lerarenopleidingen volgens de monitor 1999/2000 ongeveer 25 procent minder hebben geïnvesteerd in ICT dan in de voorafgaande meting (1998/1999) bleek. Vooral in de hardware lijken lerarenopleidingen een zekere verzadiging te hebben bereikt met één computer per zes studenten.

Ten aanzien van de infrastructuur horen Nederlandse scholen inmiddels bij de kopgroep van de wereld.
Toegang tot internet en gebruik van internetdiensten is voor veel scholen nog niet goed mogelijk. Verbindingen zijn in veel scholen beperkt toegankelijk en het gebruik is veelal kostbaar. De uitrol van kennisnet is in 2000 goed op gang gekomen en zal in 2001 voltooid worden. Daarmee wordt de uitgangspositie van scholen verbeterd.

Het is teleurstellend dat vastgesteld moet worden dat een omvangrijke investering in hardware, infrastructuur en randvoorwaarden nog onvoldoende benut kan worden door achterblijvende investeringen in de onderwijskundige expertise van docenten om ICT effectief te integreren in de onderwijsleerprocessen. Het belangrijkste knelpunt voor de verdere integratie van ICT in het onderwijs vormt het gebrek aan kennis en vaardigheden van docenten. Daarbij gaat het vooral om expertise-ontwikkeling op het vlak van de onderwijskundige benutting van ICT. De basale ICT-vaardigheden zijn over het algemeen toereikend. De kennis en vaardigheden op het vlak van de onderwijskundige inzet zijn daarentegen nog sterk onderontwikkeld. Leraren zijn in meerderheid niet op de hoogte

van de onderwijskundige mogelijkheden van ICT. Nascholing in de traditionele vorm van cursussen is er op dit vlak vrijwel niet. Hulpmiddelen die een innovatief gebruik van ICT mogelijk maken, zijn er nog weinig. De onderzoekers die de ICT-monitor in het voortgezet onderwijs uitvoeren, stellen de vraag of het klassikale onderwijsconcept de verdere integratie van ICT in de leeromgeving niet in de weg staat. Uit de schoolportretten blijkt dat scholen die intensief met ICT werken, alle bezig zijn met de vernieuwing van hun onderwijsconcept, van de didactiek en van de organisatie van hun onderwijs. Uit de ICT-schoolportretten blijken veelbelovende voorbeelden, die in scholen zelf met veel inzet en creativiteit tot ontwikkeling komen.

Deze waarnemingen leiden tot de volgende overwegingen voor de toekomst van ICT in het onderwijs.
Apparatuur en programmatuur moeten door leraren en leerlingen probleemloos gebruikt kunnen worden. De inspectie constateert een grote behoefte aan ondersteuning bij het tot stand brengen van de juiste infrastructuur, bij het beheer daarvan, bij de keuze en realisatie van toepassingsmogelijkheden en (educatieve) programmatuur.
Leraren die ICT intensief inzetten bij hun onderwijs hebben behoefte aan:

- richtsnoeren voor het plannen van onderwijsactiviteiten voor de verschillende onderdelen van het curriculum, om daaraan zelf gevarieerd en flexibel vorm te kunnen geven zonder de hoofddoelen en tijdsplanning uit het oog te verliezen;
- nieuwe instrumenten om de vorderingen van leerlingen te kunnen bepalen;
- voorselectie en waardering van informatiebronnen op internet die voor leren en lesgeven gebruikt kunnen worden.

Deskundigheidsbevordering is niet alleen een zaak van het delen van de beschikbare expertise, maar ook van het in samenwerking opbouwen van nieuwe kennis en vaardigheden. Ondersteuning van nieuwe vormen van deskundigheidsbevordering is daarom nodig.

4 NABESCHOUWING

Belangrijke kwaliteitseisen die de samenleving aan het onderwijs stelt, zijn dat het onderwijs uit de leerlingen haalt wat er in zit en dat het onderwijs in haar benadering voldoende rekening houdt met de verschillen tussen leerlingen en studenten. Het onderwijs zou maximale ontplooiingskansen moeten bieden aan mensen die verschillend zijn in aanleg. Professioneel onderwijspersoneel en zelfbewuste, autonome instellingen met innovatiekracht worden daartoe noodzakelijk geacht. De overheid zal minder gedetailleerde eisen stellen, maar meer nagaan of onderwijsinstellingen hun maatschappelijke opdracht waarmaken. Om deze opdracht waar te maken, zal het onderwijs optimaal moeten worden toegerust.

De inspectie signaleert drie met elkaar samenhangende bedreigingen voor de kwaliteit van het onderwijs.

Het eerste knelpunt is de schaarste op de onderwijsarbeidsmarkt. Het lerarentekort neemt dusdanige vormen aan dat de gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs waarneembaar zijn geworden. Met dit knelpunt hangt samen dat de druk op het zittende personeel groter wordt; veel van de benodigde ruimte en tijd voor het management van de school, de leerlingzorg, de onderwijsontwikkeling en deskundigheidsbevordering wordt ingezet om binnen scholen noodmaatregelen te treffen bij vacature- of vervangingsproblemen. Daarnaast wordt voor het lesgeven vaker een beroep gedaan op onbevoegde docenten of op andere functionarissen binnen de school.

In de tweede plaats hebben veel van de geconstateerde stagnaties en tekortkomingen in het onderwijs te maken met de professionaliteit van het onderwijspersoneel: leraren en management. Te denken valt daarbij aan het realiseren van passend onderwijs aan verschillende leerlingen, met name leerlingen met specifieke behoeften of leerlingen in een achterstandssituatie, het realiseren van voldoende onderwijstijd en de optimale benutting ervan, en het doorvoeren van de gewenste onderwijskundige vernieuwingen, waaronder het integreren van informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs.

In de derde plaats kan geconstateerd worden dat onderwijsinstellingen moeite hebben met het oppakken van hun verantwoordelijkheid ten aanzien van kwaliteitszorg. Aan de eisen die aan scholen gesteld worden om systematisch de kwaliteit van hun eigen opbrengsten en processen te bewaken, wordt maar mondjesmaat voldaan. Hoewel het ontwikkelen en implementeren van kwaliteitszorgsystemen niet binnen enkele jaren gerealiseerd kan worden, meent de inspectie toch dat de vooruitgang maar traag verloopt. Juist de systematische kwaliteitsbewaking en het afleggen van verantwoording over resultaten en processen schiet tekort bij de onderwijssectoren die hier al geruime tijd mee bezig zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de kwaliteitsbewaking van de schoolgebonden examens en de examinering.

Deze drie knelpunten geven aan dat er een spanning bestaat tussen eisen en verwachtingen, beschikbare middelen en capaciteiten enerzijds en de realisering en realiseringsmogelijkheden anderzijds. Niet alle problemen en tekortkomingen in het onderwijs zijn toe te schrijven aan het lerarentekort. Evenmin mag het werken aan de verbetering van onderwijskwaliteit afhankelijk gemaakt worden van het oplossen van het lerarentekort. Een effectief samenspel tussen de verschillende actoren en doelgerichte investeringen is nodig om de huidige kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te verbeteren. De inspectie pleit voor inspanningen op meerdere fronten: adequate toerusting in personeel en middelen, professionaliteit, en het verder oppakken van verantwoordelijkheid door instellingen.

Adequate toerusting in personeel en middelen
De recente maatregelen om meer mensen naar het onderwijs te lokken, kunnen op zijn vroegst over enkele jaren het nodige effect sorteren. Zij-instroom komt langzaam op gang. Belangrijk is dat er een goede balans gevonden wordt tussen het bewaken van de benodigde deskundigheid van de zij-instromers enerzijds en het stimuleren van de aanwezige motivatie anderzijds. Het onderwijs heeft enthousiaste en bekwame mensen nodig om kwaliteit te kunnen leveren. Het onderwijs is echter niet gebaat bij versnelde trajecten die onvoldoende bekwame docenten afleveren.

De inspectie acht het evenzeer van belang dat de motivatie van het zittende personeel bevorderd wordt. Het onderwijs kan zich niet permitteren dat goede docenten het onderwijs verlaten omdat het beroep zijn aantrekkelijkheid voor hen verloren heeft. Signalen over werkdruk, salariëring, te weinig tijd en ruimte voor ontwikkelingen, en marginale accommodaties dienen derhalve serieus genomen te worden.

Met de eisen die gesteld worden aan de kwaliteit van het onderwijs en de notie dat die kwaliteit lang niet overal gehaald wordt, is de behoefte aan meer onderwijspersoneel en aan meer specifieke deskundigheid in het onderwijs evident.
Onderwijsinstellingen zijn uitgegroeid tot organisaties waarvan een gezonde bedrijfsvoering wordt gevraagd. Hiervoor zijn verschillende deskundigheden nodig. De tijd lijkt rijp om meer dan voorheen werk te maken van functiedifferentiatie in het onderwijs en hier de nodige armslag voor te creëren. Het gaat in de huidige situatie niet alleen om meer leraren, maar zeker ook om meer verschillende expertise binnen de onderwijsinstellingen, en om wederzijdse ondersteuning. Bij de huidige schaarste op de arbeidsmarkt van leraren kan een bredere werving op de arbeidsmarkt een positieve bijdrage leveren aan de knelpunten in het onderwijs.

Professionaliteit en vitaliteit van het onderwijspersoneel
Een bekwaam docentencorps dient centraal te staan in iedere school. Docenten hebben een primaire taak in het goed verzorgen van het onderwijsprogramma, ze moeten handen en voeten geven aan de gewenste didactische vernieuwingen en ze moeten hun leerlingen optimaal in hun leerproces begeleiden.
Het takenpakket van leraren wordt breder en er wordt professionaliteit op verschillende terreinen gevraagd. Zij worden ingezet voor het ontwikkelen van toetsen en examens, voor het ontwikkelen van curriculumonderdelen of maatwerktrajecten, voor een adequate begeleiding van probleemleerlingen, en voor het mee-ontwikkelen aan vormen van kwaliteitszorg. Daarnaast worden voor deze taken ook specifieke deskundigen ingezet.

De inspectie is van mening dat er voor de kwaliteitsontwikkeling van leraren een grote uitdaging ligt bij lerarenopleidingen, beroepsverenigingen en nascholingsinstituten om het niveau en de status van de leraren nieuwe impulsen te geven. Het onderscheiden en afbakenen van primaire en secundaire taken van leraren is daarbij een belangrijk aandachtspunt.
Daarnaast meent de inspectie dat de ondersteuning voor leraren binnen de school op korte termijn versterkt moet worden. Hierbij kan gedacht worden aan meer ruimte voor leraren voor het ontwikkelen van de competenties die direct met hun vak te maken hebben.
Hier liggen belangrijke mogelijkheden voor integraal en vitaal personeelsbeleid. Gedacht kan ook worden aan meer ondersteuning binnen de school; mensen op wie leraren terug kunnen vallen of op wie ze een beroep kunnen doen voor bepaalde taken. Het kan daarbij gaan om deskundigen op het gebied van toetsconstructie en curriculumontwikkeling, het coachen van nieuwe docenten, om systeembegeleiders en ICT-ontwikkelaars voor het werken met nieuwe media, of deskundigen op het gebied van leerlingzorg en -begeleiding. Naast meer ondersteuning voor deze specifieke taken kan ook gedacht worden aan mensen die leraren werk uit handen kunnen nemen bij hun primaire taken, zoals gastdocenten uit het bedrijfsleven, onderwijsassistenten en wellicht ouders.

Sterke autonome onderwijsinstellingen

Meer ruimte voor een flexibel personeelsbeleid voor scholen, doelgerichte investeringen van de overheid, alsmede inspanningen van beroepsverenigingen en (na)scholingsinstituten zijn noodzakelijk om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te verbeteren. Dat neemt niet weg dat de inspectie naar de onderwijsinstellingen ook het signaal wil afgeven dat er meer werk gemaakt moet worden van onderwijskundige sturing en kwaliteitszorg. De waargenomen ontwikkelingen op dit gebied stellen teleur.
De keerzijde van vergrote autonomie is een verantwoordingsplicht over de bereikte onderwijsresultaten en de bewaking van de kwaliteit van deze resultaten. Voorwaarde daartoe is zicht op de sterke en zwakke kanten van de onderwijs- en organisatieprocessen waarmee die resultaten bereikt worden. De deelnemers, de ouders, het vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt en de overheid vragen terecht meer inspanning op dit gebied van het onderwijs en haar management.

Het voeren van een effectief professionaliseringsbeleid in een periode van lerarentekorten en het werken aan autonome onderwijsinstellingen die zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de kwaliteit van hun opbrengsten en de inrichting van hun onderwijsleerprocessen, vraagt om meer en beter toegerust management. Het is belangrijk dat de rijksoverheid op dit punt stimulerend optreedt, maar de instellingen moeten het uiteindelijk zelf doen.

BIJLAGE

Ontvangen klachtmeldingen vertrouwensinspecteurs

Positie vertrouwensinspecteurs

Binnen de organisatie van de inspectie van het onderwijs zijn vertrouwensinspecteurs aangewezen: zes voor het primair onderwijs (basisonderwijs en speciaal basisonderwijs), twee voor de expertisecentra (speciaal en voortgezet speciaal onderwijs), vier voor het voortgezet onderwijs (inclusief speciaal voortgezet onderwijs), één voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, één voor het hoger onderwijs (hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs) en één voor het Nederlands onderwijs in het buitenland. Ook binnen de inspectie voor het agrarisch onderwijs fungeert een inspecteur als vertrouwensinspecteur. Voor al deze functionarissen betreft het een deeltaak.
Bij de vertrouwensinspecteurs kunnen klachten kenbaar worden gemaakt over seksuele intimidatie en seksueel misbruik in het onderwijs. De vertrouwensinspecteurs fungeren als aanspreekpunt en adviseur voor de bij dergelijke klachten betrokkenen om te bewerkstelligen dat met de grootst mogelijke zorgvuldigheid wordt gehandeld. Ook zetten deze inspecteurs zich in voor zodanige maatregelen op onderwijsinstellingen dat nieuwe klachten zo veel mogelijk worden voorkomen. Belangrijkste gesprekspartners van de vertrouwensinspecteurs zijn de bevoegde gezagsorganen van de desbetreffende onderwijsinstellingen.
In juli 1999 trad wetgeving in werking waarbij in het onderwijs een verplichting werd ingevoerd voor bevoegde gezagsorganen tot overleg met de vertrouwensinspecteur bij een vermoeden van seksueel misbruik. Het bevoegd gezag kreeg tevens een aangifteplicht opgelegd in het geval het genoemde overleg leidt tot een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. Tevens werd personeelsleden van onderwijsinstellingen de verplichting opgelegd een vermoeden van seksueel misbruik te melden bij het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling.

Totaal aantal klachten

In het jaar 2000 bereikten de vertrouwensinspecteurs in totaal 219 klachten, waarvan er zeventig betrekking hadden op seksueel misbruik en de overige op seksuele intimidatie. In dit aantal zijn zestien klachten opgenomen uit het agrarisch onderwijs, waarvan er één betrekking had op seksueel misbruik en de overige op seksuele intimidatie; in vorige jaren werd door de inspectie van het onderwijs niet gerapporteerd over klachten in het agrarisch onderwijs. Een vergelijking met voorgaande jaren geeft het volgende beeld te zien.

Tabel 1 *Aantallen door de inspectie behandelde klachten inzake seksuele intimidatie en seksueel misbruik naar sector in de jaren 1994 tot en met 2000*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PO	36	36	77	93	71	115	99
VO	62	56	87	75	87	114	100
BVE	16	10	8	11	8	12	18
HO	3	4	6	2	1	3	2
totaal	117	108	178	181	167	244	219

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Onder de 99 klachten in 2000 vanuit het primair onderwijs zijn 27 meldingen begrepen die betrekking hadden op het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Ten opzichte van 1999 is sprake van een daling. In 1999 kwam wetgeving tot stand, die publicitaire aandacht kreeg. De inspectie vermoedt dat het relatief hoge aantal klachtmeldingen in 1999 mede veroorzaakt is door die publicitaire aandacht voor seksuele intimidatie en seksueel misbruik in het onderwijs. De inspectie ziet geen reden om aan te nemen dat

de daling in 2000 in vergelijking met 1999 zich zal doorzetten. De stijging in 2000 in de sector BVE kan worden verklaard uit het gegeven dat in voorgaande jaren de klachten vanuit het agrarisch onderwijs niet werden meegenomen.

Aard van de klachten

Zoals reeds werd aangegeven, hadden 70 van de 219 door de inspectie in 2000 ontvangen klachten betrekking op seksueel misbruik. Hiermee wordt gedoeld op vermoedens van zedenmisdrijven, als bedoeld in het Wetboek van Strafrecht (Sr). Dit aantal is tien lager dan in 1999. De zeventig klachten in 2000 betroffen hoofdzakelijk ontucht met misbruik van gezag (art. 249 Sr), aanranding (art. 246 Sr) en verkrachting (art. 242 Sr). In het basisonderwijs was het vaakst sprake van ontucht met misbruik van gezag, in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs van schennis van de eerbaarheid (art. 239 Sr) en in het voortgezet onderwijs van aanranding.
De 149 klachten inzake seksuele intimidatie betroffen in de meeste gevallen ongewenste, hinderlijke aanrakingen. In enkele tientallen gevallen was sprake van een ongewenste relatie tussen een leraar en een leerling in het voortgezet onderwijs of het beroepsonderwijs. De overige klachten betroffen andere vormen van onwenselijk gedrag. In deze categorie is een opvallende stijging te signaleren van het aantal seksueel getinte e-mails en sms-berichten.

Slachtoffers

Bij de 219 door de inspectie ontvangen klachtmeldingen waren 297 slachtoffers (klagers) betrokken. In onderstaande tabel wordt een indeling naar leeftijd en geslacht gegeven.

Tabel 2 *Aantal slachtoffers van seksuele intimidatie en seksueel misbruik in het onderwijs in 2000 naar leeftijdscategorie en geslacht*

	jongen/man	meisje/vrouw	totaal
jonger dan 12 jaar	40	86	126
12 tot en met 17 jaar	10	122	132
18 jaar en ouder	14	25	39
totaal	64	233	297

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Evenals in vorige jaren zijn er meer vrouwelijke dan mannelijke slachtoffers. In 1998 was één op elke vijf slachtoffers van het mannelijk geslacht, in 1999 gold dit voor twee van de vijf; in 2000 werd het niveau van 1998 weer bereikt.

Aangeklaagden

Bij de door de vertrouwensinspecteurs in 2000 behandelde klachtmeldingen waren 235 (vermoedelijke) daders of aangeklaagden betrokken. Deze personen hadden vrijwel allen een dienstverband bij een onderwijsinstelling of bezochten deze als leerling of student. In de volgende tabel worden zij per onderwijssector naar functie gespecificeerd. Daarbij worden de volgende functiecategorieën onderscheiden: directielid (directeur, adjunct-directeur of ander lid van de instellingsleiding), onderwijsgevende (groeps- of vakleraar/docent), o.o.p'er (onderwijs ondersteunend personeelslid, zoals onderwijsassistent, technisch onderwijsassistent, klassenassistent, conciërge), stagiair (van een leraren-opleiding), onderwijsdeelnemer (medeleerling of -student) en overige functies. In de laatstgenoemde functiecategorie ging het in 2000 onder meer om stageverleners en hun werknemers, alsmede enkele chauffeurs betrokken bij leerlingenvervoer. Verder was in drie gevallen sprake van personen die op vrijwillige basis activiteiten verrichtten in onderwijsinstellingen.

Tabel 3 *Aantal aangeklaagden inzake seksuele intimidatie en seksueel misbruik in het onderwijs in 2000 naar sector en functie*

	PO	EC	VO	BVE	HO	totaal
directielid	10	1	-	2	-	13
onderwijsgevende	29	5	45	8	-	87
o.o.p.'er	3	1	11	2	-	17
stagiair	1	-	2	1	-	4
onderwijsdeelnemer	33	18	38	1	2	92
overig	9	3	6	4	-	22
totaal	85	28	102	18	2	235

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

De aangeklaagden waren in grote meerderheid mannen. Bij de aangeklaagde vrouwen ging het om twee onderwijsgevenden en negen leerlingen of studenten. In 1999 waren dit er respectievelijk drie en zeven.

Regionale en denominatieve spreiding

De klachten inzake seksuele intimidatie en seksueel misbruik, die de inspectie in 2000 ontving, waren voor ruim eenderde deel afkomstig uit de provincies Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland. De vier grote steden namen hiervan bijna een kwart voor hun rekening. In vergelijking met 1999 is sprake van een verschuiving naar de buitenrandstedelijke gebieden. Dit wordt vooral veroorzaakt door een flinke toename van het aantal klachten vanuit de drie zuidelijke provincies.
De klachten hadden in 2000 betrekking op vrijwel alle denominatieve richtingen die het Nederlandse onderwijsbestel kent. Zo'n 30 procent van de klachten was afkomstig uit het openbaar onderwijs, de rest uit het bijzonder onderwijs. Dit beeld wijkt nauwelijks af van dat in 1999.

Verloop van de behandeling

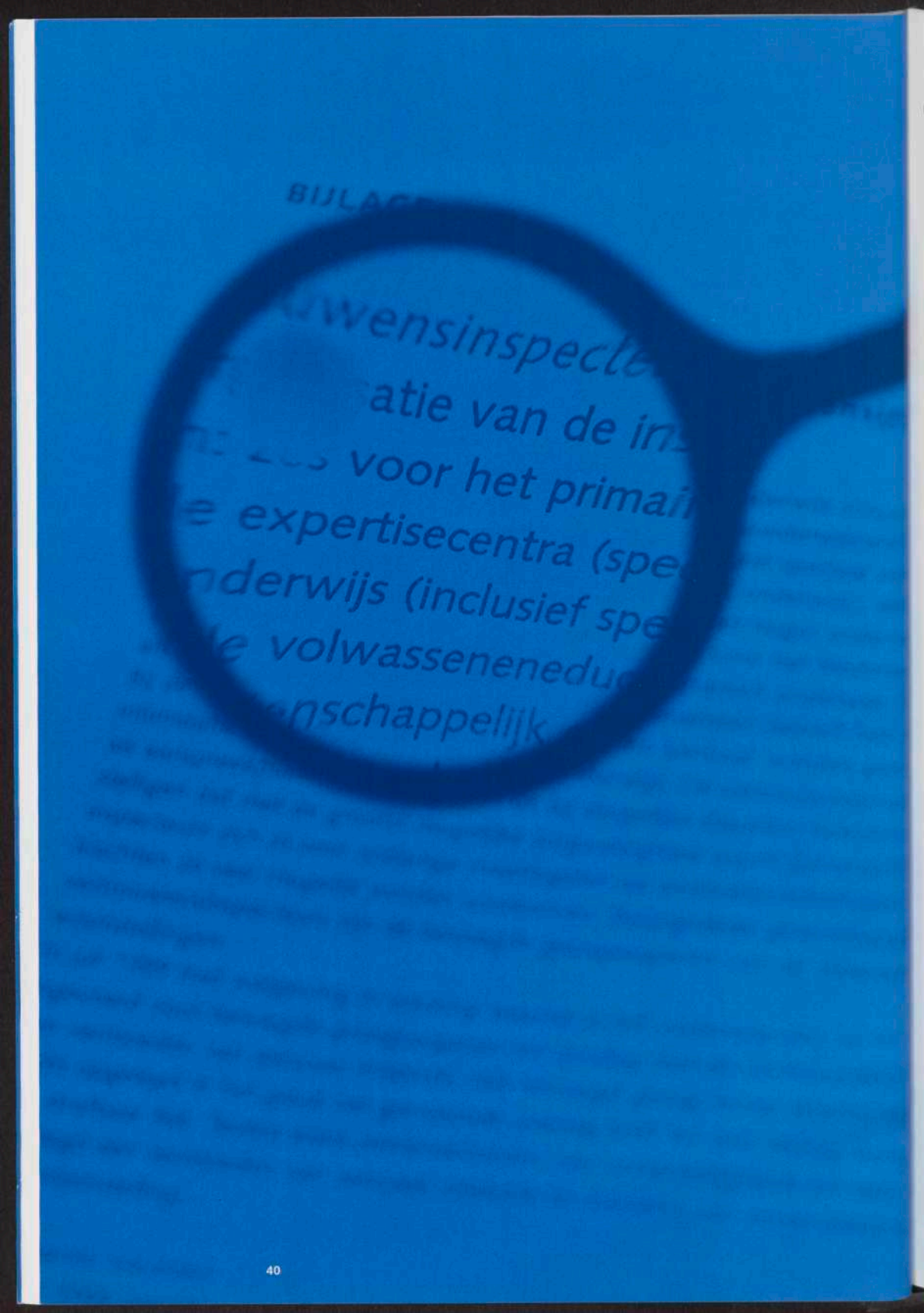
De 149 klachten met betrekking tot seksuele intimidatie werden hoofdzakelijk behandeld door de leiding en/of het bevoegd gezag van de instelling. In een kwart van de gevallen had een klachtencommissie er bemoeienis mee. Vijf klachten werden niet-ontvankelijk verklaard en twaalf ongegrond. In drie gevallen werd ten behoeve van de aangeklaagde een expliciet rehabilitatietraject ingezet. Tegen 24 aangeklaagden werden disciplinaire maatregelen genomen.
De zeventig klachten met betrekking tot seksueel misbruik leidden tot het wettelijk verplichte overleg tussen bevoegd gezag van de onderwijsinstelling en de vertrouwensinspecteur. In twee gevallen moest de vertrouwensinspecteur hiertoe het initiatief nemen. In de meeste gevallen leidde de klacht tot een aangifte door of namens de klager; in enkele gevallen deed het bevoegd gezag van de instelling aangifte en in één geval de vertrouwensinspecteur. In slechts vier gevallen leidde de aangifte uiteindelijk tot een onherroepelijke veroordeling van de aangeklaagde tot een vrijheidsstraf. Met een onvrijwillig ontslag uit hun dienstbetrekking werden zestien personeelsleden van onderwijsinstellingen geconfronteerd, terwijl er zes een berisping kregen. Voor zes personen, beschuldigd van seksueel misbruik, werd een rehabilitatietraject opgezet.
In de gevallen, waarin nadrukkelijk kwam vast te staan dat de betrokkene onterecht was beschuldigd van seksuele intimidatie of seksueel misbruik, ging het vaak om acties van leerlingen tegen een leraar, meestal in het voortgezet onderwijs.
Al dan niet op voorstel van de vertrouwensinspecteurs hadden de meeste slachtoffers van seksueel misbruik contact met hulpverleningsinstellingen. De aangeklaagden kwamen in bijna de helft van de gevallen bij deze instellingen terecht. Ook enkele tientallen bij een klacht over seksueel misbruik betrokken onderwijsinstellingen riepen professionele hulp in.

Vertrouwenspersonen, klachtencommissies en gedragscodes

Vertrouwenspersonen en klachtencommissies hebben binnen onderwijsinstellingen op grote schaal hun plaats gekregen. Op vrijwel alle instellingen, waarmee de vertrouwensinspecteurs in 2000 contact hadden wegens een klachtmelding, waren deze voorzieningen aanwezig. Waar dit niet het geval was, drongen de vertrouwensinspecteurs erop aan de genoemde voorzieningen op de kortst mogelijke termijn te realiseren. Voor wat klachtencommissies betreft, konden de vertrouwensinspecteurs wijzen op de bestaande wettelijke verplichting die voor de meeste onderwijssectoren geldt. Het hebben van vertrouwenspersonen is niet wettelijk geregeld, doch blijkt in de praktijk bijzonder zinvol te zijn. Van gedragscodes ter voorkoming van seksuele intimidatie en seksueel misbruik was in 2000 op een kwart van de instellingen met klachten sprake. Dit is overigens een lichte verbetering in vergelijking met 1999. Vooral in het primair onderwijs zijn veel scholen die over een gedragscode beschikken.

Recente ontwikkelingen

In toenemende mate worden vertrouwensinspecteurs benaderd over kwesties die, gelet op de wettelijke regeling inzake voorkoming en bestrijding van seksuele intimidatie en seksueel misbruik in het onderwijs, buiten hun opdracht vallen. Het gaat dan om meldingen van seksueel misbruik buiten de schoolsituatie, zoals incest, maar ook en steeds vaker over discriminatie en fysiek geweld. Dit wordt naar de mening van de inspectie veroorzaakt door de benaming vertrouwensinspecteur; deze impliceert dat men er met dezelfde onderwerpen kan aankloppen als bij de vertrouwenspersonen van onderwijsinstellingen. De vertrouwensinspecteurs verwijzen deze klagers zoveel mogelijk door naar de juiste instanties.


BIJLAGE
wensinspecte
atie van de in
voor het primai
expertisecentra (spe
nderwijs (inclusief spe
volwassenenedu
nschappelijk

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 43

1 INLEIDING 47
1.1 Ontwikkelingen in het primair onderwijs 47
1.2 Kwantitatieve ontwikkelingen 48
1.3 Leeswijzer 49

2 DE KWALITEIT VAN HET PRIMAIR ONDERWIJS 51
2.1 Inleiding 51
2.2 De kwaliteit van basisscholen: onderwijsleerprocessen 52
2.2.1 Leerstofaanbod 54
2.2.2 Leertijd 55
2.2.3 Pedagogisch klimaat 57
2.2.4 Didactisch handelen van leraren 58
2.2.5 Leerlingenzorg 61
2.3 De kwaliteit van basisscholen: school- en leerlingresultaten 62
2.4 De kwaliteit van basisscholen: condities 63
2.5 Verschillen tussen scholen 67
2.5.1 Inleiding 67
2.5.2 Samenstelling van de leerlingenpopulatie 67
2.5.3 Schoolgrootte 67
2.5.4 Grote steden en provincies 68
2.5.5 Denominatie 68
2.6 De kwaliteit van het onderwijs op (afdelingen van) scholen die vallen onder de Wet op de Expertisecentra 68
2.6.1 Inleiding 68
2.6.2 Instellingen voor visueel gehandicapten en voor lichamelijk en meervoudig gehandicapten 69
2.6.3 Scholen verbonden aan gesloten Justitiële Jeugdinrichtingen 71
2.7 Onderwijs in Allochtone Levende Talen ten behoeve van taalondersteuning in de eerste vier jaren van het basisonderwijs 72
2.8 Wachtlijsten speciaal onderwijs 73
2.9 Naleving wet- en regelgeving 74
2.10 Samenvatting en enkele conclusies 74
2.10.1 Onderwijsleerprocessen in het basisonderwijs 74
2.10.2 Resultaten in het basisonderwijs 75
2.10.3 De condities in het basisonderwijs 75
2.10.4 Afdelingen van scholen die vallen onder de WEC 75
2.10.5 Conclusies 75

3 THEMA'S IN HET PRIMAIR ONDERWIJS 77
3.1 Lerarentekort 77
3.1.1 Inleiding 77
3.1.2 De omvang van het lerarentekort 77
3.1.3 Vacatures, maatregelen van scholen en de gevolgen daarvan 78
3.1.4 Perspectieven 81
3.2 Informatie- en communicatietechnologie (ICT) 83
3.2.1 Inleiding 83
3.2.2 De kwaliteit van het gebruik van ICT in het basisonderwijs 83
3.2.3 Samenvatting en conclusie 86
3.3 Onderwijsachterstanden en achterstandsscholen 86
3.3.1 Onderwijsleerprocessen 86
3.3.2 Resultaten 88

3.3.3 Condities *89*
3.3.4 Goede scholen en zeer zwakke scholen *90*
3.3.5 Samenvatting en conclusie *91*

4 NABESCHOUWING *93*

SAMENVATTING

Inleiding

Met integraal schooltoezicht (IST) en regulier schooltoezicht (RST) beoordeelt de inspectie de kwaliteit van scholen voor primair onderwijs op systematische wijze. Sinds 1998 is inmiddels op ruim 4500 van de ruim 7000 basisscholen IST of RST uitgevoerd. Aan het eind van het schooljaar 2001/2002 zal de inspectie alle scholen voor primair onderwijs met IST of RST hebben bezocht.

De toestand van het basisonderwijs op hoofdlijnen

De informatie in het Onderwijsverslag over het jaar 2000 is gebaseerd op een representatieve steekproef van 492 scholen waar in het schooljaar 1999/2000 IST plaats vond. Deze gegevens worden vergeleken met de gegevens waarover de laatste jaren in het Onderwijsverslag is gerapporteerd. In het toezichtskader vond sinds 1998 een aantal wijzigingen plaats. Dit betekent dat niet op alle punten een vergelijking over de verschillende jaren mogelijk is. In onderstaande tabel staan, voorzover vergelijkingen mogelijk zijn, de oordelen van de inspectie in de jaren 1998, 1999 en het schooljaar 1999/2000 opgesomd.

Tabel *Percentage scholen dat voldoet aan de kwaliteitskenmerken voor goed basisonderwijs*

jaar steekproef	1998 650	1999 1188	2000 492
Leerstofaanbod			
Dekkend voor de kerndoelen		60,4	69,6
Doorgaande lijn, afgestemd op onderwijsbehoeften		42,3	41,1
Leertijd			
Voldoende tijd om het leerstofaanbod eigen te maken	89,6	95,6	96,1
Pedagogisch klimaat			
Veilig en structurerend	96,5	98,8	96,5
Uitdagend en stimulerend	66,0	69,0	64,4
Didactisch handelen			
Instructie en verwerking zijn helder en goed gestructureerd	91,6	91,6	93,5
Bevorderen dat leerlingen actief betrokken zijn bij het leerproces	81,6	74,9	70,3
Het leren gebruiken van leerstrategieën			50,7
Afstemming op onderwijsbehoeften van leerlingen	29,1	39,4	36,4
Doelmatige klassenorganisatie	95,0	97,4	97,0
Leerlingenzorg	58,7	58,4	56,8
Opbrengsten			
Opbrengsten eind BaO ten minste op verwacht niveau		66,3	67,5
Condities			
Kwaliteitszorg	22,1	27,9	37,5
Professionalisering	50,5	66,7	64,8
Interne communicatie	88,1	87,4	86,7
Externe contacten	98,0	96,5	97,5
Contacten met ouders	97,4	95,6	94,5
Doelmatige inzet van personele middelen		94,5	95,3
Doelmatige inzet van materiële middelen		94,4	95,3
Schooladministratie en schoolprocedures			62,5

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Basisscholen slagen er steeds beter in een leerstofaanbod te verzorgen dat de kerndoelen voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde in voldoende mate dekt. Bij de doorgaande lijn en de afstemming van het aanbod op de leerlingenpopulatie is er het afgelopen jaar weinig veranderd. Veel scholen hanteren nog geen duidelijke leerlijnen en tussendoelen in de groepen 1 en 2 en vaak ontbreekt de doorgaande lijn tussen groep 2 en groep 3. Het feit dat op de helft van de scholen goed doordachte en duidelijk vastgelegde leerlijnen ontbreken, baart de inspectie zorgen. Leerlingen, vooral leerlingen uit

achterstandscategorieën, zijn gebaat bij een beredeneerd en doorgaand leerstofaanbod. Scholen blijken, evenals in vorige jaren, voldoende onderwijstijd te plannen en tijdverlies tegen te gaan. Bijna alle scholen slagen er in de beschikbare tijd efficiënt en effectief te benutten.
Evenals in vorige jaren bieden vrijwel alle basisscholen hun leerlingen voldoende veiligheid en structuur. Het aantal scholen waar leraren voldoende aandacht besteden aan een uitdagende leeromgeving en de zelfstandigheid van de leerlingen voldoende bevorderen, is de afgelopen jaren nauwelijks veranderd. Vooral bij het stimuleren van leerlingen tot zelfstandigheid en het nemen van eigen verantwoordelijkheid geldt dat hiervoor doelbewust beleid van de school als geheel nodig is. Dit is op een derde van de scholen nog onvoldoende het geval.
Het didactisch handelen van leraren laat zowel sterke als minder sterke kanten zien. Uitleg en het bieden van structuur voldoet op bijna alle scholen aan de eisen en dat geldt ook voor een doelmatige klassenorganisatie. Op ongeveer de helft van de scholen is het didactisch handelen van de leraren voldoende gericht op het leren gebruiken van uiteenlopende leer- en denkstrategieën. Op 70 procent van de scholen weten de leraren hun leerlingen actief bij het leerproces te betrekken. Dit percentage is in vergelijking tot de voorgaande jaren gedaald. Tussen 1998 en 1999 steeg het percentage scholen waar het onderwijs voldoende is afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen, maar deze stijging zette zich niet door in 2000. De inspectie houdt ernstig rekening met de mogelijkheid dat de vacature- en vervangingsproblemen die op veel scholen een rol spelen, een verklaring vormen voor de achteruitgang op het punt van stimulering van actieve betrokkenheid van leerlingen en bij het ontbreken van verdere vooruitgang op het kwaliteitskenmerk afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen.
Op ruim de helft van de basisscholen wordt de leerlingenzorg goed en systematisch uitgevoerd. Leraren volgen op deze scholen de ontwikkeling en de vorderingen van leerlingen nauwgezet met behulp van systematisch uitgevoerde observaties (in de groepen 1 en 2) en met toetsen uit de methoden en landelijk genormeerde toetsen.
Op scholen waar de leerlingenzorg niet van voldoende kwaliteit is, mankeert er vaker het een en ander aan de uitvoering van de zorg dan aan het systeem: afspraken worden niet vastgelegd in functionele handelingsplannen en regelmatig slaagt de school er niet in de afgesproken hulp ook werkelijk te bieden. De inspectie spreekt haar bezorgdheid uit over de stagnerende ontwikkelingen bij de leerlingenzorg en wijst op het feit dat het lerarentekort zich op veel scholen in eerste instantie manifesteert op dit gebied.

De inspectie stelt de leerresultaten vast door na te gaan of de scores van leerlingen op landelijk genormeerde toetsen aan het eind van de basisschool over een reeks van ten minste drie achtereenvolgende jaren op het niveau liggen dat op grond van de sociale, economische en etnische achtergronden van de leerlingen verwacht kan worden. Het aantal scholen dat beschikt over betrouwbare informatie over de resultaten van hun leerlingen is het afgelopen jaar toegenomen: driekwart beschikt over voldoende gegevens over de leerlingresultaten aan het eind van de basisschool, ruim de helft over de resultaten tijdens de schoolperiode. Op 92 procent van de basisscholen die over deze gegevens beschikken, liggen de leerlingresultaten aan het eind van de basisschool ten minste op het niveau dat verwacht mag worden. Voor leerlingresultaten tijdens de schoolperiode geldt dit voor 80 procent van de scholen.

De condities voor een goed verloop van de onderwijsleerprocessen - en daarmee ook voor goede leerresultaten - zijn in het algemeen gunstig. De interne communicatie verloopt op de meeste basisscholen goed en de contacten met externe instanties en ouders zijn functioneel. Met twee belangrijke condities is het minder gunstig gesteld: professionalisering en kwaliteitszorg. De professionalisering op basisscholen voldoet op tweederde van de scholen aan de eisen, maar de kwaliteit ervan is het afgelopen jaar niet verder toegenomen. Kwaliteitszorg laat een ander beeld zien: hoewel die op zes van de tien scholen nog niet in orde is, heeft het basisonderwijs in dit opzicht - mede dankzij de

impuls die van het schoolplan uitgaat - duidelijk de stijgende lijn te pakken. Bijna 40 procent van de scholen bewaakt de kwaliteit van het onderwijs systematisch en treft zo nodig maatregelen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

Regionale expertisecentra

In het schooljaar 1999/2000 heeft de inspectie de kwaliteit beoordeeld van instellingen voor visueel gehandicapten en instellingen voor lichamelijk en meervoudig gehandicapte leerlingen. Het onderwijs op veel van de instellingen voor zowel visueel gehandicapte leerlingen als voor lichamelijk en meervoudig gehandicapte leerlingen vertoont duidelijke tekortkomingen in het leerstofaanbod, de leertijd en de leerlingenzorg. De kwaliteit van het pedagogisch klimaat en het didactisch handelen van leraren is op deze instellingen in het algemeen van voldoende hoog niveau.

De inspectie heeft eveneens de kwaliteit beoordeeld van de scholen die verbonden zijn aan gesloten particuliere justitiële jeugdinrichtingen (VSO-ZMOK). Niet elke VSO-ZMOK-school blijkt in staat te zijn om het leerstofaanbod van basisschoolleerstof tot en met HAVO en beroepsopleidingen in de volle breedte aan te bieden. Het pedagogisch en didactisch handelen van de leraren en assistenten is van voldoende kwaliteit en de scholen plannen de voorgeschreven wettelijke onderwijstijd. Niettemin blijkt dat scholen individuele leerlingen of groepen leerlingen, in strijd met de onderwijswetgeving, voor straf of om veiligheidsredenen niet naar school laten gaan.

Conclusie

De kwaliteit van het basisonderwijs is op verreweg de meeste scholen voldoende tot goed en in vergelijking met 1999 op ongeveer hetzelfde niveau gebleven. Sterk ontwikkelde kenmerken zijn nog altijd de leertijd, het veilige en ondersteunende pedagogisch klimaat, de structuur en organisatie van de lessen en de wijze waarop leraren hun leerlingen bij die lessen betrekken. De vooruitgang bij het leerstofaanbod wat betreft de dekking van de kerndoelen voor Nederlandse taal, is bemoedigend te noemen. Dat geldt zeker ook voor de verbeteringen bij de kwaliteitszorg van basisscholen.

Andere positieve ontwikkelingen van de afgelopen jaren, zoals de integratie van ICT in het onderwijsleerproces, de versterking van de leerlingenzorg en de verbeteringen in didactisch handelen van leraren op 'achterstandsscholen', hebben zich dit jaar niet voortgezet. Van een brede, weliswaar gestage maar toch onmiskenbare, vooruitgang in het basisonderwijs kan dit jaar niet opnieuw worden gesproken.

Opnieuw blijkt dat ontwikkelingen in het onderwijs tijd vergen. Voordat de gevolgen zichtbaar worden van de aanschaf van nieuwe methoden of van een verbeterde kwaliteitszorg in het didactisch handelen van het lerarenteam of op de leerlingresultaten, zullen scholen vaak jaren verder zijn.

Een oorzaak van het feit dat de gestage, positieve ontwikkelingen van de afgelopen jaren zich dit jaar niet voortzetten, is de schaarste op de onderwijsarbeidsmarkt. Het lerarentekort bedreigt de kwaliteit van het onderwijs langs verschillende wegen: de werkdruk voor het personeel neemt verder toe, scholen ervaren door het lerarentekort belemmeringen bij investeringen in onderwijskundige vernieuwingen en de continuïteit in het onderwijs komt in het gedrang door frequente hergroeperingen van groepen en de inzet van steeds wisselende leraren voor de klas. De inspectie concludeert dat, in elk geval voor de korte termijn, pijnlijke keuzes vaak onvermijdelijk zullen zijn en pleit voor een prioritering van het onderwijs in de basisvaardigheden: Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. Leerlingen blijken vooral taalachterstanden nauwelijks in te kunnen lopen, wat zich wreekt bij de andere leer- en vormingsgebieden en de kansen van leerlingen in het vervolgonderwijs. Daarnaast kan bevordering van zelfstandigheid van leerlingen en inzet van informatie- en communicatietechnologie (ICT) het op termijn mogelijk maken de leertijd voor leerlingen te handhaven, ook al neemt de tijd af die leraren voor de klas staan. Op scholen waar geen of minder sprake is van tekorten, krijgen leraren op die manier armslag om zwakkere leerlingen aanvullende hulp te geven.

Het gematigd positieve beeld van het basisonderwijs geldt niet voor alle scholen. Nog steeds komen onderwijsachterstanden in versterkte mate voor op scholen met veel leerlingen uit de etnische minderheden. Niet alleen blijven de resultaten op deze scholen vaker achter bij wat, op grond van de samenstelling van de leerlingenpopulatie, mag worden verwacht dan op scholen met een anders samengestelde leerlingenpopulatie. Ook de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen en van de condities is gemiddeld lager dan op andere scholen. De inhaalrace die vorig jaar van start leek te gaan, is dit jaar niet vervolgd.

Zeker evenveel zorgen maakt de inspectie zich over scholen die vooral worden bevolkt door autochtone leerlingen van laag opgeleide ouders. Op één van de zes 1,25-scholen is zowel sprake van te lage opbrengsten als van ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen. De kans dat een 1,25-school behoort tot de categorie zeer zwakke scholen is vier keer zo groot als voor een school met overwegend 1,00-leerlingen of een school met een gemengde leerlingenpopulatie.

De inspectie pleit, in aansluiting en vervolg op het onderwijskansenplan, voor een gerichte en brede operatie ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs op scholen met ernstige tekortkomingen. Onderdelen van deze operatie moeten in elk geval zijn:

1. een snelle en brede aanpak van het lerarentekort dat zich vooral doet voelen op de achterstandsscholen in de grote steden;
2. verhoging van de deelname van leerlingen uit achterstandscategorieën aan voorschoolse voorzieningen en verbetering van de inhoudelijke aansluiting tussen deze voorzieningen en de basisschool;
3. investeringen in de didactische kwaliteiten van de leraren, waaronder hun vaardigheden in ICT-gebruik in het onderwijsleerproces;
4. prioriteit voor het onderwijs in de basisvaardigheden en vooral in de Nederlandse taal.

1 INLEIDING

Scholen in het primair onderwijs bevinden zich in een overgangssituatie. Aan de ene kant hebben toenemende autonomie en deregulering gezorgd voor meer eigen zeggenschap van de scholen. Aan de andere kant wordt het beleid van scholen sterker dan voorheen beïnvloed door hun lokale of regionale omgeving, onder meer door de wetten gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, onderwijs in allochtone levende talen, regeling schoolbegeleiding en decentralisatie huisvesting. Zo functioneren scholen binnen netwerken van samenwerkingsverbanden en binnen een raamwerk van gemeentelijke beleidslijnen. Zij dienen verantwoording af te leggen aan leerlingen of hun ouders, aan gemeenten en aan de rijksoverheid. In de schoolgids moeten zij ouders duidelijk maken waar de school voor staat en in hoeverre men er in slaagt de eigen en de wettelijke opdrachten uit te voeren.
De eisen die de maatschappij aan het onderwijs stelt, worden talrijker en zwaarder. Kranten publiceren overzichten van de resultaten die scholen boeken, besturen slaan de handen ineen om de uitslagen op de Cito-Eindtoets te verzamelen en openbaar te maken (Altermühl-Booltink en Uiterwijk, 2000) en lokale overheden nemen initiatieven om in onderwijsmonitoren de kwaliteit vast te stellen van het onderwijs binnen gemeenten, doelstellingen vast te leggen en ontwikkelingen hierin te volgen.
De bewindslieden van OCenW hebben in de recente beleidsbrief 'Onderwijs in stelling' (2000g) aangekondigd de autonomie van onderwijsinstellingen verder te willen vergroten. Scholen moeten alle mogelijkheden kunnen benutten om kwaliteit te leveren.
Die kwaliteit wordt in eerste instantie getoetst door de scholen zelf, maar daarnaast moeten ook leerlingen en hun ouders in staat zijn de school kritisch te volgen. Het leveren van maatwerk en het kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen, staan centraal in de beleidsbrief. Scholen krijgen meer ruimte om het lesprogramma zelf in te vullen, kunnen zelf bepalen hoe zij hun middelen inzetten en worden uitgedaagd zelf initiatieven te nemen en hun creativiteit te benutten. Tegelijkertijd verwacht de maatschappij van scholen dat zij de kwaliteit van hun onderwijs zichtbaar maken.

Het inspectietoezicht speelt een belangrijke rol bij de controle op het naleven van de wettelijke vereisten en bij het zichtbaar maken van de kwaliteit van het onderwijs.
De inspectie heeft inmiddels integraal of regulier toezicht uitgevoerd op ongeveer tweederde van alle basisscholen. De pers besteedt aandacht aan de resultaten van dit toezicht en de inspectie zelf geeft in het Onderwijsverslag een overzicht van de kwaliteit van het onderwijs en de ontwikkelingen daarin. Bovendien stelt zij rapporten op over elk schoolonderzoek en maakt zij die rapporten openbaar via internet. Maar het toezicht beperkt zich niet tot het vaststellen en openbaar maken van de onderwijskwaliteit.
De inspectie wil ook bijdragen aan het verhogen van die kwaliteit en daarmee aan het maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs op de scholen. Daartoe stimuleert zij de scholen en past zij, afhankelijk van de aangetroffen kwaliteit, inhoud, vorm en duur van het toezicht aan.

In dit hoofdstuk zal allereerst aandacht worden besteed aan ontwikkelingen in het primair onderwijs die het afgelopen jaar veel aandacht trokken. Vervolgens zullen kort enkele kwantitatieve ontwikkelingen de revue passeren. Ten slotte volgt een leeswijzer.

1.1 Ontwikkelingen in het primair onderwijs

In de onderwijsdiscussie gedurende het schooljaar 1999/2000 namen drie onderwerpen een centrale plaats in: het lerarentekort, de ontwikkelingen rond informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs en het onderwijskansenbeleid.

De krapte op de onderwijsarbeidsmarkt neemt verder toe. Verschillende maatregelen zijn genomen of aangekondigd. Zo kunnen scholen het budget voor management, ondersteuning en arbeidsmarktbeleid (het 'moa-budget') inzetten voor een schoolspecifieke aanpak van de arbeidsmarktproblemen. Via de Wet zij-instroom kunnen nieuwe doelgroepen voor de onderwijsarbeidsmarkt worden aangeboord. Deze wet maakt het mogelijk aankomende leraren twee jaar lang les te laten geven. Binnen die periode moeten zij hun bevoegdheid halen. Voor kinderopvang zijn extra middelen beschikbaar gesteld. Ook zijn maatregelen aangekondigd om de vervangingsproblematiek te verzachten.
De gevolgen van de krapte op de arbeidsmarkt worden steeds duidelijker zichtbaar op scholen. Meer over dit onderwerp is te vinden in paragraaf 3.1.

De integratie van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het onderwijs trekt veel aandacht. Verwacht wordt dat de betekenis van ICT in het onderwijs zal toenemen en dat de wijze waarop leraren in het basisonderwijs ICT gebruiken van aard zal veranderen. Geleidelijk aan wordt zichtbaar dat computergebruik niet beperkt behoeft te blijven tot het aanbieden van extra oefenstof of van remediërend materiaal. ICT kan voor alle leerlingen een vast deel gaan uitmaken van het primaire onderwijsproces en daarin geïntegreerd worden. In paragraaf 3.2 wordt aandacht besteed aan ICT in het primair onderwijs.

Veel aandacht besteden de media aan het onderwijskansenbeleid. De Tweede Kamer stemde in met de aanpak voor onderwijskansenscholen; met de vier grote gemeenten (de 'G4') is overeenstemming bereikt over de voorwaarden waaronder dit beleid kan starten. De voorbereidingen in de G4 zijn in volle gang, convenanten met besturen worden afgesloten en naar verwachting zal de aanpak in het schooljaar 2001/2002 beginnen op in totaal ongeveer honderd scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Ook in de middelgrote steden worden voorbereidingen getroffen voor de uitvoering van het onderwijskansenbeleid. In het kader van het onderwijskansenplan zullen gemeenten in ieder geval plaats inruimen voor taalbeleid, voor- en vroegschoolse educatie en bestrijding van voortijdig schoolverlaten. De gemeenten zullen aangeven welke resultaten zij willen gaan behalen. In de grote steden wordt in onderwijsmonitoren de huidige onderwijssituatie beschreven en zijn de doelstellingen voor de komende jaren concreet genoemd. Paragraaf 3.3 van dit verslag is gereserveerd voor het onderwerp onderwijsachterstanden en achterstandsscholen.

1.2 Kwantitatieve ontwikkelingen

Voor een beter begrip van kwalitatieve ontwikkelingen in het onderwijs is enig inzicht in kwantitatieve ontwikkelingen van belang. Zo spelen aantallen scholen en besturen in het primair onderwijs een rol bij vooral de omvang en de (bestuurlijke) complexiteit van scholen. Aantallen leerlingen en personeelsleden zijn bepalend voor de situatie op de onderwijsarbeidsmarkt.

Scholen en besturen
Het aantal basisscholen in Nederland is de afgelopen jaren verder gedaald tot 7.067 in het schooljaar 1999/2000. In 1995 was dit aantal 7.320. Gemiddeld telt een basisschool nu 218 leerlingen (OCenW, 2000f). Uit de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2000 blijkt dat Nederland eind 1999 bijna vijfhonderd scholen telde met meer dan 50 procent leerlingen uit de etnische minderheidsgroepen. Het aantal basisscholen met meer dan 70 procent van deze leerlingen was bijna driehonderd.
Sinds 1995 daalde het aantal besturen van 3.446 naar 2.161. Het aandeel besturen met slechts één school is nu nog iets meer dan de helft. Het aandeel schoolbesturen met tien of meer scholen is, mede als gevolg van de invoering van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en het beleid inzake bestuurlijke krachtenbundeling, gestegen naar 9 procent.

Nederland telde in het schooljaar 1999/2000 376 scholen voor speciaal basisonderwijs, een daling sinds 1995 van bijna een kwart. Het aantal scholen voor speciaal onderwijs (de expertisecentra) is in deze periode nauwelijks veranderd (OCenW, 2000f).

Leerlingen

Het aantal leerlingen in het primair onderwijs stijgt (OCenW, 2000f). Sinds 1995 is dit aantal met bijna zeventigduizend toegenomen tot in totaal 1,64 miljoen leerlingen in het schooljaar 1999/2000. Het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs is in deze periode met ongeveer 10 procent afgenomen tot ruim 52.000. In de expertisecentra daarentegen was sinds 1995 sprake van een stijging van het leerlingenaantal met ongeveer 23 procent.
Van de leerlingen in het basisonderwijs had bijna 13 procent het gewicht 1,90 (leerlingen uit de etnische minderheden met laag opgeleide ouders) en 16 procent het gewicht 1,25 (leerlingen van Nederlandse herkomst met laag opgeleide ouders).
De meeste 1,90-leerlingen zijn te vinden in de vier grote steden. In de provincies Noord- en Zuid-Holland behoort ruim een vijfde van alle leerlingen tot deze categorie, in Friesland en Drenthe 6 procent. Van de leerlingen in het speciaal basisonderwijs komt 15 procent uit de etnische minderheden en in het onderwijs dat valt onder de Wet op de Expertisecentra is dit percentage twintig (CBS, 1999).

Personeel

Het aantal personeelsleden in het primair onderwijs, uitgedrukt in fulltime equivalenten, bedroeg in 1999 103.000. Het aantal personeelsleden steeg sinds 1995 met ongeveer 15.000 tot zo'n 125.000 personen, een stijging van bijna 8.000 FTE's. De instroom van leraren nam toe, niet alleen door de uitbreiding van de vraag, maar ook door de stijging van de uitstroom onder zittende leraren. Verwacht wordt dat die uitstroom verder zal toenemen door vergrijzing van het lerarenbestand. Het aandeel leraren van vijftig jaar of ouder steeg van 16,5 procent in 1995 naar bijna een kwart in 1999 (OCenW, 2000f).

1.3 Leeswijzer

In dit hoofdstuk zijn enkele algemene ontwikkelingen geschetst in het primair onderwijs. Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste bevindingen uit de schoolonderzoeken die de inspectie in het schooljaar 1999/2000 heeft uitgevoerd. De ontwikkelingen die in vergelijking tot vorige jaren zichtbaar worden, komen daarbij ook aan de orde. Omdat de gegevens op steekproeven zijn gebaseerd, hanteert de inspectie de vuistregel dat pas van werkelijke veranderingen sprake is als er een vooruitgang of achteruitgang van rond de 10 procentpunten is geconstateerd. De informatie waarover de inspectie beschikt, is aangevuld met relevante gegevens uit externe bronnen. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor een verdere verkenning van drie thema's: het probleem van de schaarste op de onderwijsarbeidsmarkt, de ontwikkeling in het gebruik van ICT op basisscholen en het thema achterstanden in het onderwijs. Dit hoofdstuk zal ook informatie bevatten over scholen die zeer zwak presteren. In hoofdstuk 4 volgt een slotbeschouwing en een vooruitblik op basis van de belangrijkste bevindingen uit de eerste drie hoofdstukken.
Tot slot is een kwantitatieve bijlage opgenomen met een overzicht van de belangrijkste kwantitatieve gegevens uit het integraal schooltoezicht (IST) en het regulier schooltoezicht (RST).

2 DE KWALITEIT VAN HET PRIMAIR ONDERWIJS

2.1 Inleiding

Met integraal schooltoezicht (IST) en regulier schooltoezicht (RST) beoordeelt de inspectie de kwaliteit van scholen voor primair onderwijs op systematische wijze. Sinds 1998 is inmiddels op ruim 4.500 basisscholen IST of RST uitgevoerd. Aan het eind van het schooljaar 2001/2002 zal de inspectie alle scholen voor primair onderwijs hebben bezocht.

In dit hoofdstuk wordt om te beginnen ingegaan op de onderwijsleerprocessen (paragraaf 2.2), de resultaten die leerlingen en scholen boeken (paragraaf 2.3) en de condities op basisscholen (paragraaf 2.4). In deze paragrafen wordt de toestand in het basisonderwijs in het schooljaar 1999/2000 weergegeven en vergeleken met de situatie in 1999. Paragraaf 2.5 is gereserveerd voor de verschillen die er bestaan tussen categorieën scholen. Paragraaf 2.6 is vervolgens gewijd aan de kwaliteit van het onderwijs op enkele afdelingen van de instellingen die vallen onder de Wet op de Expertisecentra. In paragraaf 2.7 volgen een samenvatting en enkele conclusies.

De gegevens in dit hoofdstuk zijn in eerste instantie gebaseerd op een representatieve steekproef onder 492 scholen waar in het schooljaar 1999/2000 IST plaatsvond. Daarnaast is gebruik gemaakt van de informatie over alle scholen die sinds 1998 zijn bezocht. Deze bestandsgegevens stellen de inspectie in staat nauwkeuriger verschillen tussen verschillende categorieën scholen vast te stellen en ook ontwikkelingen over drie achtereenvolgende jaren in de beschouwing te betrekken.
In het toezicht vond sinds 1998 een aantal wijzigingen plaats. In tabel 2.1 staan, voorzover vergelijkingen mogelijk zijn, de oordelen opgesomd van de inspectie in de jaren 1998, 1999 en het schooljaar 1999/2000.

Tabel 2.1 Percentage scholen dat voldoet aan de kwaliteitskenmerken voor goed basisonderwijs

	1998	1999	2000
Leerstofaanbod			
dekkend voor de kerndoelen		60,4	69,6
doorgaande lijn, afgestemd op onderwijsbehoeften		42,3	41,1
Leertijd			
voldoende tijd voor leerlingen om zich het leerstofaanbod eigen te maken	89,6	95,6	96,1
Pedagogisch klimaat			
veilig en structurerend	96,5	98,8	96,5
uitdagend en stimulerend	66,0	69,0	64,4
Didactisch handelen			
helder en gestructureerd	91,6	91,6	93,5
activerend	81,6	74,9	70,3
gebruik leerstrategieën			50,7
afstemming op onderwijsbehoeften	29,1	39,4	36,4
doelmatige klassenorganisatie	95,0	97,4	97,0
Leerlingenzorg	58,7	58,4	56,8
Opbrengsten			
Opbrengsten eind BaO ten minste op verwacht niveau		66,3	67,5
Condities			
Kwaliteitszorg	22,1	27,9	37,5
Professionalisering	50,5	66,7	64,8
Interne communicatie	88,1	87,4	86,7
Externe contacten	98,0	96,5	97,5
Contacten met ouders	97,4	95,6	94,5
Inzet van personele middelen is doelmatig		94,5	95,3
Inzet van materiële middelen is doelmatig		94,4	95,3
Schooladministratie en schoolprocedures			62,5

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

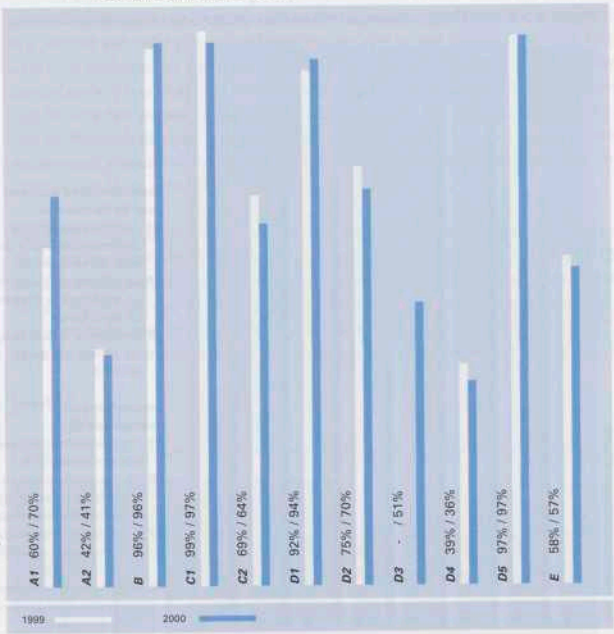
Het algemene beeld dat uit tabel 2.1 ontstaat, is dat van een brede kwaliteitsverbetering tussen 1998 en 1999 die zich echter niet doorzet in 2000.
De volgende ontwikkelingen springen het meest in het oog:

- meer scholen verzorgen een leerstofaanbod dat voor taal en rekenen dekkend is voor de kerndoelen;
- leraren slagen er minder goed in hun leerlingen actief bij de lessen te betrekken;
- na een aanvankelijke stijging blijft de afstemming van de lessen op relevante verschillen tussen leerlingen in 1999/2000 op hetzelfde niveau als in 1999;
- in de kwaliteitszorg is de afgelopen drie jaar sprake van een stijgende trend;
- de kwaliteit van de professionalisering blijft stabiel, na een stijging in 1999.

2.2 De kwaliteit van basisscholen: onderwijsleerprocessen

Over het geheel genomen is de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen sinds 1999 nauwelijks veranderd. De verbeteringen waarvan de inspectie de vorige jaren melding kon maken, hebben zich niet doorgezet. Op onderdelen is er wel vooruitgang geboekt, maar daar staat stagnatie of een lichte achteruitgang elders tegenover.

Figuur 2.2 Percentage scholen dat voldoet aan de kwaliteitskenmerken voor onderwijsleerprocessen



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

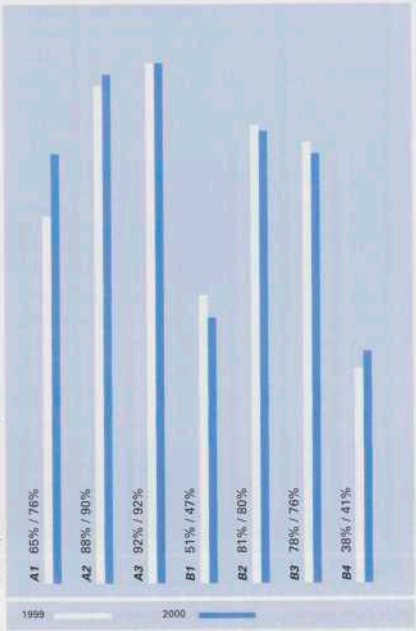
A1 *Leerstofaanbod: dekkend voor de kerndoelen*
A2 *Leerstofaanbod: doorgaande lijn, afstemming*
B *Leertijd*
C1 *Pedagogisch klimaat: veilig en structurerend*
C2 *Pedagogisch klimaat: uitdagend en stimulerend*
D1 *Didactisch handelen: helder en gestructureerd*
D2 *Didactisch handelen: activerend*
D3 *Didactisch handelen: gebruik leerstrategieën*
D4 *Didactisch handelen: afstemming op onderwijsbehoeften*
D5 *Didactisch handelen: doelmatige klassenorganisatie*
E *Leerlingenzorg*

Duidelijk blijkt uit figuur 2.2 dat de verschillen tussen 1999 en 2000 klein zijn op de meeste kwaliteitskenmerken. De vooruitgang bij het leerstofaanbod springt in het oog. Ruim tweederde van de scholen verzorgt in het schooljaar 1999/2000 een onderwijsaanbod dat voor rekenen en taal de kerndoelen in voldoende mate dekt. Ten opzichte van het jaar daarvoor is dat een toename van bijna 10 procentpunten.

Vorig jaar moest de inspectie constateren dat positieve ontwikkelingen in de kwaliteit van de leerlingenzorg zich niet verder voortzetten. De situatie dit jaar bevestigt dat er sprake is van stagnatie. Daarvoor is een verklaring te geven. Als gevolg van het lerarentekort en het gebrek aan vervangers moeten coördinatoren leerlingenzorg en remedial teachers regelmatig het werk overnemen van de groepsleraren, waardoor zij minder aandacht kunnen besteden aan de leerlingenzorg. Mede in verband hiermee kiezen veel scholen voor een andere benadering bij het geven van extra hulp aan leerlingen met achterstanden. Steeds meer scholen verleggen het accent van hulp buiten de groep door een remedial teacher naar hulp binnen de groep door de groepsleraar. Hoewel de inspectie deze verandering positief beoordeelt, moet zij tegelijkertijd vaststellen dat veel leraren nog niet voldoende zijn voorbereid op deze nieuwe taken.

2.2.1 Leerstofaanbod

Figuur 2.2.1 Percentage scholen dat voldoet aan de indicatoren voor leerstofaanbod



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Leerstofaanbod dekkend voor de kerndoelen

A1 *Leerstofaanbod voor Nederlandse taal is dekkend voor de kerndoelen*

A2 *Leerstofaanbod voor rekenen en wiskunde is dekkend voor de kerndoelen*

A3 *De leerstof wordt aangeboden tot en met het niveau van groep 8*

Leerstofaanbod doorgaande lijn

B1 *Het leerstofaanbod vertoont een doorgaande lijn*

B2 *Het leerstofaanbod voor Nederlandse taal is afgestemd op de leerlingenpopulatie*

B3 *Het leerstofaanbod komt tegemoet aan verschillen tussen leerlingen*

B4 *De school verzorgt een leerstofaanbod dat intercultureel leren bevordert*

Een leerstofaanbod van voldoende niveau is een voorwaarde voor een goed verloop van het leerproces. Het aanbod moet de kerndoelen dekken en zich uitstrekken tot en met het niveau van groep 8. Het leerstofaanbod dient ook te voorzien in een doorgaande lijn, afgestemd te zijn op de leerlingenpopulatie en mogelijkheden te bieden voor afstemming op verschillen tussen leerlingen.
De aanschaf van nieuwe methoden voor Nederlandse taal, rekenen en wiskunde leidt ertoe dat het aanbod op steeds meer scholen de kerndoelen in voldoende mate bevat. Bij Nederlandse taal is sinds 1998 het percentage scholen dat de kerndoelen voldoende aanbiedt, gestegen van ruim 50 tot bijna 80 procent. Voor rekenen en wiskunde beschikt 90 procent van de scholen inmiddels over een leerstofaanbod dat dekkend is voor de kerndoelen.
Het effect van methoden op leerprestaties is niet altijd duidelijk. Bij rekenen en wiskunde blijken leerlingen die met relatief nieuwe methoden als Pluspunt en de nieuwe versie van Wereld in Getallen werken, zowel aan het eind van de basisschool als halverwege de basisschool op bijna alle onderwerpen hoger te scoren dan leerlingen die met oudere methoden werken (Jansen, 1999; Nooteboom e.a., 2000). Onderzoek naar de effecten van leesmethoden wees daarentegen uit dat verschillen in leesvaardigheden, gemeten met de Cito-Eindtoets in de jaren 1990 tot 1995, niet terug te voeren zijn op de methode die de school gebruikt (Van den Bergh, Rijkers en Zwarts, 2000).

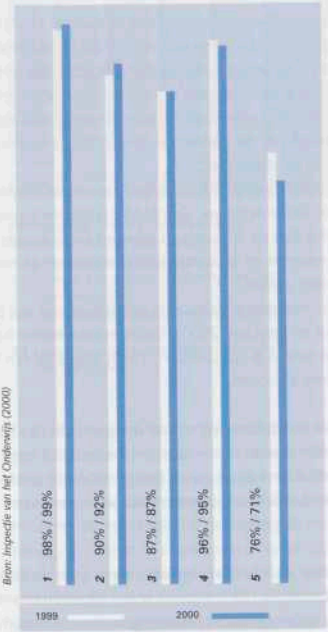
Wat betreft de doorgaande lijn en de afstemming van het aanbod op de leerlingenpopulatie is er het afgelopen jaar weinig veranderd. Veel scholen hanteren nog steeds geen duidelijke leerlijnen in de groepen 1 en 2 en vaak ontbreekt de doorgaande lijn tussen groep 2 en groep 3. Het feit dat op de helft van de scholen nog geen sprake is van goed

doordachte en duidelijk vastgelegde leerlijnen, baart de inspectie zorgen, te meer omdat voor dit aspect niet kan worden gezegd dat scholen er onvoldoende tijd voor hebben gehad. Eén doorgaande lijn tussen het voormalige kleuteronderwijs en de lagere school was immers een belangrijke doelstelling van de Wet op het Basisonderwijs uit 1985. Juist voor leerlingen uit achterstandscategorieën vergroot een beredeneerd en doorgaand leerstofaanbod hun kansen in het onderwijs. Daar komt bij dat achterstandsscholen in dit opzicht voor een nieuwe uitdaging staan. Die uitdaging houdt in dat basisscholen samen met peuterspeelzalen een doorgaande lijn tot stand moeten brengen tussen 'voorschool' en de eerste groepen van de basisschool, een doorgaande lijn die uiteraard een vervolg moet vinden in de groepen 3 en 4 van de basisschool.

Eigentijdse methoden bevatten over het algemeen meer aanwijzingen voor afstemming op de onderwijsbehoeften van de leerlingen dan oudere methoden. Stoeldraijer (2000) constateert dat niet alle handleidingen voor taalmethoden voldoende aandacht besteden aan de organisatie van adaptief onderwijs. Achterstandsscholen hebben vaak veel moeite een goed taalbeleid tot stand te brengen waarin NT1, NT2, ondersteunend OALT en Nederlands als instructietaal op elkaar zijn afgestemd (Westerbeek en Wolfgram, 1999).

2.2.2 Leertijd

Figuur 2.2.2 Percentage basisscholen dat voldoet aan de indicatoren voor leertijd



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

1 *De school heeft voldoende onderwijstijd gepland*
2 *Onnodig verlies van onderwijstijd wordt tegengegaan*
3 *De school zorgt voor afstemming van de onderwijstijd op de behoeften van de leerlingen*
4 *De leraren realiseren de geplande onderwijstijd*
5 *De leraren variëren de hoeveelheid leertijd afhankelijk van de behoeften van de leerlingen*

Scholen blijken, evenals in vorige jaren, voldoende onderwijstijd te plannen en tijdverlies tegen te gaan. Bijna alle leraren slagen er in de beschikbare tijd efficiënt en effectief te benutten. Een belangrijke verbetering in vergelijking tot 1998 is dat scholen er zowel dit jaar als vorig jaar duidelijk beter in slagen de geplande tijd voor taal en rekenen af te stemmen op de onderwijsbehoeften van de leerlingenpopulatie. Op ruim tweederde van de scholen lukt het ook de hoeveelheid leertijd aan te passen aan de individuele onder-

wijsbehoeften van leerlingen. Daarvoor gebruiken scholen verschillende manieren: extra huiswerk of aanvullende hulp na schooltijd voor zwakke leerlingen, maar ook ingeroosterde tijd voor zelfstandig werken. Tijdens die uren kunnen leerlingen dan meer tijd besteden aan onderdelen waarmee ze moeite hebben en krijgen leraren tijd om leerlingen extra hulp te bieden.

Basisscholen moeten voor de groepen 1 tot en met 4 samen ten minste 3.520 uren onderwijs plannen en voor de bovenbouw ten minste 4.000 uur. Onlangs stemde het kabinet in met een voorstel van de bewindslieden van OCenW de splitsing in urenverdeling tussen onder- en bovenbouw los te laten.
Gemiddeld plannen scholen meer uren dan wettelijk vereist is: 3.585 voor de onderbouw en 4.027 voor de bovenbouw. Over de acht jaren van de basisschool gerekend, beschikt de gemiddelde basisschool over een marge van 92 uren boven het wettelijk verplichte minimum aantal uren. Twee procent van de scholen voldeed niet aan de wettelijke vereisten. In alle gevallen betrof dit de planning voor de onderbouw. De inspectie heeft met deze scholen afspraken gemaakt die er toe leiden dat deze scholen hun planning alsnog aanpassen. Vooral scholen die geconfronteerd worden met lesuitval als gevolg van het lerarentekort, voorkomen door extra uren te plannen dat er over het gehele schooljaar minder uren worden aangeboden dan wettelijk is voorgeschreven. Dit blijkt ook uit het feit dat scholen in de grote steden gemiddeld meer onderwijsuren plannen dan scholen daarbuiten.

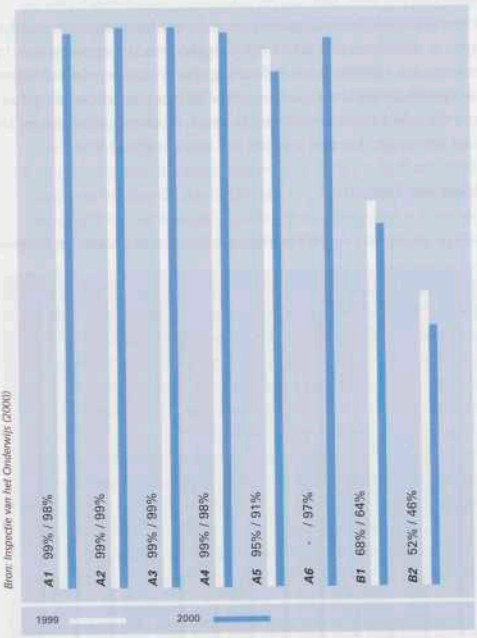
Het is van belang dat scholen de geplande tijd ook daadwerkelijk realiseren. Op 95 procent van de scholen heeft men duidelijke afspraken gemaakt om op tijd te beginnen en te eindigen met de verschillende activiteiten; op 85 procent houdt de directie toezicht op het naleven van die afspraken. Dit neemt echter niet weg dat er vormen van tijdverlies zijn, zoals wisseling van locatie voor zwemmen of gymnastiek, waarop scholen nauwelijks invloed kunnen uitoefenen. Bijna driekwart van de basisscholen neemt in het schoolplan optimalisering van de leertijd expliciet op als streefdoel.
De scholen die structureel meer onderwijstijd plannen dan wettelijk is vereist, besteden die extra tijd vooral aan taalonderwijs in de onderbouw. Gemiddeld besteden basisscholen ruim 7,25 uur per week aan Nederlandse taal en 4,5 uur aan rekenen en wiskunde. Dat betekent dat Nederlandse taal en rekenen en wiskunde samen ongeveer de helft van de beschikbare onderwijstijd in beslag nemen.
In het speciaal basisonderwijs wordt aan rekenen en wiskunde gemiddeld vier uur per week besteed (Kraemer, Van der Schoot en Engelen, 2000). Dat is minder dan in het basisonderwijs waar scholen gemiddeld ruim 4,5 uur (Janssen, 1999; Inspectie van het Onderwijs, 2000h) per week aan rekenen besteden.

Ondanks dit positieve beeld is er sprake van bedreigingen van de leertijd in het basisonderwijs. Niet alleen het lerarentekort in absolute zin, maar ook het relatief hoge ziekteverzuim van 8,65 procent, anderhalf keer zo hoog als het gemiddelde ziekteverzuim in Nederland als geheel, maakt dat de leertijd onder druk komt te staan (zie ook paragraaf 3.1).

Ouders en verzorgers worden vrijwel altijd naar behoren geïnformeerd over de onderwijstijden van de school die hun kinderen bezoeken. De meeste scholen leggen daarentegen in de schoolgids niet duidelijk uit welke maatregelen zij hebben getroffen om lesuitval en verlies aan onderwijstijd tegen te gaan. Scholen in kleinere gemeenten noemen deze maatregelen vaker dan scholen in de grotere gemeenten.
Naast de vrije woensdagmiddag heeft tweederde van de scholen voor de groepen 1 en 2 ook een tweede vrije middag geregeld. Meer dan de helft van de scholen heeft ook voor de groepen 3 en 4 een tweede vrije middag in het rooster opgenomen. Volgens de schoolgidsen komt een vierdaagse schoolweek voor alle groepen nergens voor en zijn er maar enkele scholen die dit voor de onderbouwgroepen hebben geregeld.

2.2.3 Pedagogisch klimaat

Figuur 2.2.3 Percentage scholen dat voldoet aan de indicatoren voor pedagogisch klimaat



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Pedagogisch klimaat: ondersteuning

A1 *Leraren zorgen voor veilige en functionele leeromgeving*

A2 *Leraren bevorderen onderling respect voor leerlingen*

A3 *Leraren bevorderen onderling respect bij leerlingen*

A4 *Leraren ondersteunen zelfvertrouwen van leerlingen*

A5 *Op schoolniveau zijn duidelijke gedragsregels afgesproken*

A6 *Leraren zorgen in de groepen voor structuur (in 1999/2000 toegevoegde indicator)*

Pedagogisch klimaat: uitdaging en stimulering

B1 *Leraren zorgen voor een uitdagende leeromgeving*

B2 *Leraren stimuleren zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid bij leerlingen*

Een veilig en gestructureerd schoolklimaat is een noodzakelijke voorwaarde voor het leren van leerlingen. Evenals in vorige jaren bieden basisscholen hun leerlingen veiligheid en structuur. Bijna alle leraren tonen respect voor hun leerlingen, bevorderen hun zelfvertrouwen en stimuleren ook dat leerlingen elkaar met respect bejegenen. Op bijna alle scholen hanteert men met succes duidelijke gedragsregels en een meerderheid van de scholen voert gericht beleid om pesten te voorkomen of tegen te gaan. Gericht beleid tegen pesten op school blijkt nodig te zijn: ruim de helft van de leerlingen zegt het afgelopen jaar wel eens door andere leerlingen te zijn getreiterd (Bokhorst e.a., 2000). Op achterstandsscholen is de situatie over het algemeen problematischer dan op andere scholen.

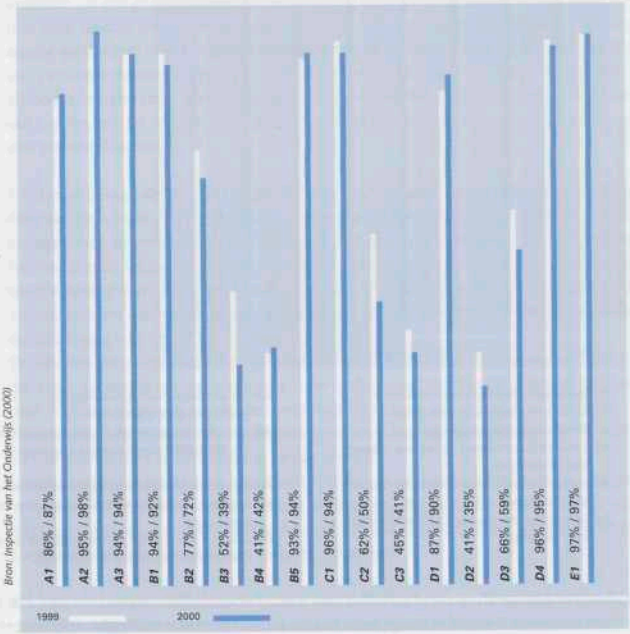
Het welbevinden van leerlingen in het primair onderwijs blijkt samen te hangen met hun prestatieniveau. Bij leerlingen met leerproblemen in het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs onderzochten Bakker en Van de Griendt (1999) het zelfbeeld en de sociale status van deze leerlingen. Slechte presteerders in het basisonderwijs worden door hun klasgenoten minder snel gekozen om samen aan opdrachten te werken en te spelen in de pauze.

Ook krijgen ze minder uitnodigingen voor verjaardagen van klasgenoten en willen andere kinderen minder graag naast ze zitten. Prestaties blijken in het speciaal basisonderwijs minder bepalend te zijn voor het zelfvertrouwen van leerlingen en hun positie in de klas.

De aandacht voor een uitdagende leeromgeving en voor het bevorderen van zelfstandigheid van leerlingen is dit schooljaar niet verder toegenomen ten opzichte van 1999. Vooral bij het stimuleren van leerlingen tot zelfstandigheid en het nemen van eigen verantwoordelijkheid geldt dat hiervoor doelbewust beleid van de school als geheel nodig is. De uitvoering van dit beleid komt onder druk te staan als er vacatures zijn en zieke leraren niet adequaat vervangen kunnen worden (zie ook paragraaf 3.1).

2.2.4 Didactisch handelen van leraren

Figuur 2.2.4 Percentage scholen dat voldoet aan de indicatoren voor didactisch handelen



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Didactisch handelen: structuur
A1 *De lessen vertonen een duidelijke opbouw*
A2 *Leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof en de opdrachten*
A3 *Leraren gaan na of de leerlingen de leerstof en de opdrachten begrijpen*

Didactisch handelen: activiteit leerlingen
B1 *Leraren stimuleren de leerlingen actief mee te doen*
B2 *Leraren hanteren werkvormen die de leerlingen activeren*
B3 *Leraren stimuleren de leerlingen zelfstandig gebruik te maken van ICT*
B4 *Leraren bevorderen dat leerlingen op een doelmatige wijze leren samen te werken en elkaar te ondersteunen*
B5 *Leerlingen tonen een grote mate van betrokkenheid*

Didactisch handelen: strategieën
C1 *Leraren maken gebruik van herkenbare situaties en geven toepassingsgerichte opdrachten*
C2 *Leraren geven expliciet onderwijs in strategieën voor denken en leren*
C3 *Leraren stimuleren de leerlingen controleactiviteiten uit te voeren*

Didactisch handelen: afstemming
D1 *Het didactisch handelen is afgestemd op de behoeften van de leerlingen*
D2 *Leraren houden bij de instructie rekening met niveauverschillen tussen leerlingen*
D3 *Leraren houden bij de verwerking rekening met niveauverschillen tussen leerlingen*
D4 *Leraren houden in hun taalgebruik rekening met extra behoeften van leerlingen op taalgebied*

Didactisch handelen: klassenorganisatie
E1 *De organisatie van het onderwijsleerproces is doelmatig*

De kwaliteit van het didactisch handelen van leraren is tussen 1999 en 2000 niet sterk veranderd. Kon de inspectie vorig jaar concluderen dat leraren vaker aandacht aan leer- en denkstrategieën besteedden en dat zij er in slaagden hun lessen beter af te stemmen op verschillen tussen leerlingen, dit jaar lijkt deze ontwikkeling zich niet door te zetten. Het didactisch handelen van leraren laat zowel sterke als minder sterke kanten zien. Uitleg en structuur voldoen tijdens bijna alle lessen aan de eisen, al verdienen sommige onderdelen van de instructie, zoals verduidelijking van het doel van de les en aansluiting op de voorkennis van de leerlingen, in veel lessen meer nadruk. De organisatie van het onderwijsleerproces is doelmatig en leraren weten hun leerlingen over het algemeen actief te betrekken bij de lessen.
Evenals vorig jaar besteden leraren ook in het schooljaar 1999/2000 op de helft van de scholen onvoldoende aandacht aan het gebruik van leer- en denkstrategieën en op bijna tweederde van de scholen houden leraren nog niet voldoende rekening met verschillen in tempo, niveau of aanpak van hun leerlingen.

De inspectie heeft de kwaliteit van het didactisch handelen vastgesteld op schoolniveau en geen uitsplitsing gemaakt over de verschillende leerjaren. In het jaarverslag van OFSTED (Office for Standards in Education, 2000) is deze informatie wel te vinden. Opvallend is dat in Engeland en Wales de kwaliteit van het lesgeven in de groepen 3 en 4 (in Nederland de groepen 5 en 6) al langere tijd lager is dan in andere groepen. Ook in Nederland is onderzoek gedaan naar de didactische kwaliteit van leraren in bepaalde groepen of bij bepaalde leergebieden. Zo concludeert Smeets (2000) dat de helft van de leraren in groep 8 niet voldoende rekening houdt met verschillen in taalontwikkeling en cognitief niveau bij leerlingen. Een nog grotere groep, tweederde van de leraren, heeft problemen met de aansluiting van het onderwijs op verschillen in voorkennis, belangstelling en leerstijlen van leerlingen.
Ook in de onderbouw slagen veel leraren er niet in hun lessen goed af te stemmen op verschillen tussen leerlingen. Aarnoutse (2000) concludeert dat 9 procent van de leerlingen in groep 2 al kan lezen. Toch kiezen veel leraren er in groep 3 voor het leesonderwijs op dezelfde manier te geven aan alle leerlingen.

In het speciaal basisonderwijs stemmen leraren hun lessen vaker dan in het basisonderwijs af op verschillen tussen leerlingen, vooral door middel van niveaugroepjes (Kraemer, Van der Schoot en Engelen, 2000).

Het Flexit-project maakt duidelijk dat een goede afstemming op de behoeften van leerlingen wel degelijk mogelijk is. In dit project wordt het leerstofjaarklassensysteem doorbroken door elk leerjaar te verdelen in modulen van tien weken. Elke tien weken is er een overgangsmoment waarbij observaties door de leraar en toetsen bepalen of een leerling aan een volgende module kan deelnemen, dan wel bepaalde onderdelen moet herhalen, extra instructie nodig heeft of juist verrijkingsstof aankan. Binnen het Flexit-project kampen leerlingen bijna nooit met een achterstand van meer dan tien weken (Houtveen en De Graaf-Haalboom, 2000).
Een andere interessante aanpak, voor de groepen 3 en 4, is te vinden in het project Beginnend lezen en omgaan met verschillen (BOV-project). De hoofdkenmerken van het project zijn:

- inhoudelijke afstemming tussen groepsleraren, klassenassistenten en remedial teachers;
- groepsinstructie met een mix van sturing door de leraar, interactieve groepsinstructie en samenwerkend leren, gevolgd door tien minuten verlengde instructie voor zwakke leerlingen;
- uitbreiding op schoolniveau van de instructietijd voor lezen voor de zwakke leerlingen;
- individuele ondersteuning voor een deel van de leerlingen;
- scholing en begeleiding voor de leraren.

De eerste resultaten zijn veelbelovend: scholen werken doelgericht aan de realisatie van het project, leraren voelen zich erbij betrokken en gaan planmatiger werken. De effectiviteit van de instructie neemt toe en ten aanzien van het omgaan met verschillen bij technisch lezen is winst geboekt (Houtveen e.a., 2000).
Beide projecten illustreren dat directe instructie en meer op adaptief onderwijs geïnspireerde werkwijzen niet als tegengestelde benaderingen hoeven te worden beschouwd. Men kan ze - zolang er sprake is van heldere doelen, goede feedback naar de leerlingen en voldoende aandacht voor evaluatie - beter zien als polen op een continuüm (Scheerens, 1997).

Veel leraren slagen er nog niet in tijdens de lessen voldoende rekening te houden met verschillen tussen leerlingen in tempo, niveau en aanpak. De in paragraaf 2.2 genoemde accentverschuiving bij de leerlingenzorg - van extra hulp buiten de groep naar hulp binnen de groep door de groepsleraar - brengt daardoor het risico met zich mee dat leerlingen met extra onderwijsbehoeften niet de hulp krijgen die zij nodig hebben.

Groepsverkleining

De laatste twintig jaar is - zeker in de Verenigde Staten - veel onderzoek gedaan naar de effecten van groepsverkleining op de resultaten en de kwaliteit van de onderwijsprocessen. Over het algemeen wijzen de resultaten op een licht positief effect (Glass e.a., 1982; Pritchard, 1999) al komen Nye, Hedges en Konstantinopolis (2000) tot de conclusie dat de inzet van onderwijsassistenten geen positief effect op de leerprestaties heeft.
In Nederland stelt de overheid vanaf 1997 jaarlijks extra middelen beschikbaar om de groepsgrootte in de onderbouw van het basisonderwijs te verkleinen. Op basis van de nu beschikbare gegevens heeft de inspectie niet kunnen vaststellen of kleinere groepen in de onderbouw van de basisschool leiden tot beter onderwijs en hogere leerlingresultaten. Wel is gebleken dat 'meer handen in de klas' enkele opvallende verschillen teweeg brengen. In tabel 2.2.4 zijn deze verschillen te lezen.

Tabel 2.2.4 Vergelijking (in percentages) tussen het didactisch handelen van een landelijke steekproef van leraren in de onderbouw met leraren die met 'meer handen in de klas (MHIDK) werken'

	landelijk onderbouw (n =1844)	MHIDK onderbouw (n=79)
De leraren realiseren de geplande onderwijstijd	93.2	96.0
Leraren zorgen voor een veilig en structurerend pedagogisch klimaat	88.9	98.7
Leraren zorgen ervoor dat zij de leerlingen voldoende stimuleren en uitdagen	81.3	87.0
Instructie en verwerking zijn helder en goed gestructureerd	88.6	98.4
De leraren bevorderen dat leerlingen actief zijn betrokken bij het leerproces	75.2	95.4
Het didactisch handelen van de leraren is gericht op het leren gebruiken van uiteenlopende strategieën	63.2	65.8
Leraren stemmen hun handelen af op de onderwijsbehoeften van de leerlingen	54.2	68.6
De klassenorganisatie is doelmatig	93.7	94.9

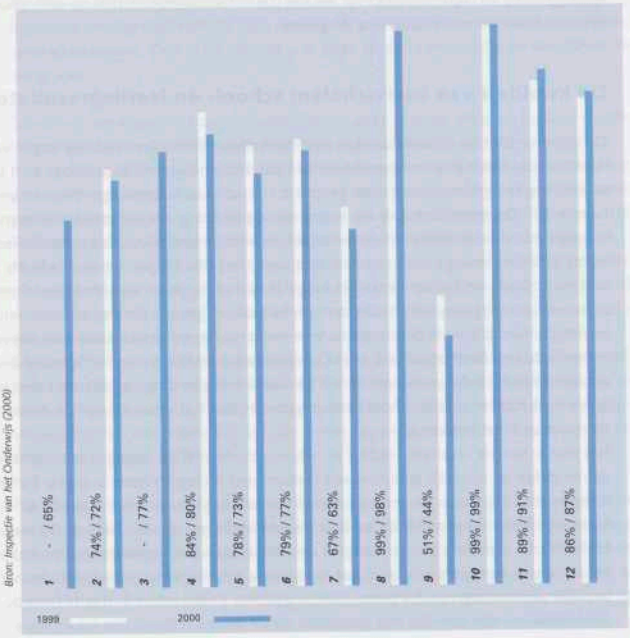
Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Leraren die in de onderbouw samen voor de klas staan of leraren die samen met een onderwijsassistent in dezelfde klas werken, scoren op alle aspecten hoger dan andere leraren in de onderbouw. Op vier aspecten van het onderwijsleerproces is dat het duidelijkst:
- zorg voor een veilig en gestructureerd pedagogisch klimaat;
- heldere en goed gestructureerde lessen;
- actief betrekken van de leerlingen bij het leerproces;
- afstemming van het didactisch handelen op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.

De conclusie van de inspectie luidt dat er aanwijzingen zijn dat het didactisch handelen in onderbouwgroepen waar een extra leraar of een onderwijsassistent werkzaam is, beter is dan in groepen waar één leraar voor de klas staat.

2.2.5 Leerlingenzorg

figuur 2.2.5 Percentage basisscholen dat voldoet aan de indicatoren voor leerlingenzorg



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

1 *De school stelt zo nodig bij toelating van leerlingen een handelingsplan op (in 1999/2000 toegevoegde indicator)*
2 *De school bepaalt systematisch vorderingen en ontwikkelingen van leerlingen*
3 *De school analyseert systematisch vorderingen en ontwikkelingen van leerlingen (in 1999/2000 toegevoegde indicator)*
4 *Leraren stellen bij zorgleerlingen systematisch de hulpvragen vast of bij*
5 *Voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften zijn handelingsplannen aanwezig*
6 *De organisatie van het onderwijs maakt specifieke begeleiding mogelijk*
7 *Leraren evalueren stelselmatig de uitvoering handelsplannen*
8 *De school begeleidt ouders van leerlingen die in aanmerking komen voor verwijzing (PCL)*
9 *De school heeft procedures voor begeleiding vertraagde of versnelde leerlingen*
10 *De school begeleidt leerlingen bij hun keuze voor het voortgezet onderwijs*
11 *De school draagt bij plaatsing van leerlingen op een andere school de gegevens over*
12 *De coördinator leerlingenzorg vervult een coördinerende rol bij de leerlingenzorg*

Op ruim de helft van de basisscholen wordt de leerlingenzorg goed en systematisch uitgevoerd. Leraren volgen op deze scholen nauwgezet de ontwikkeling en de vorderingen van leerlingen met behulp van systematisch uitgevoerde observaties (vooral in de groepen 1 en 2), toetsen uit de methoden en landelijk genormeerde toetsen. Opvallend is dat veel scholen nog geen methode-onafhankelijke toets gebruiken voor begrijpend lezen. In leerlingenbesprekingen besteedt men aandacht aan de leerlingen die extra zorg nodig hebben, maakt men afspraken over de inhoud en de uitvoering van die zorg en legt men die afspraken schriftelijk vast. Leraren en-of coördinatoren leerlingenzorg evalueren regelmatig wat de effecten zijn van de geboden hulp en stellen zo nodig de handelingsplannen bij.

Op scholen waar de leerlingenzorg niet van voldoende kwaliteit is, mankeert er vaker het een en ander aan de uitvoering van de zorg dan aan het systeem: afspraken worden niet

vastgelegd in functionele handelingsplannen en regelmatig slaagt de school er niet in de afgesproken hulp ook werkelijk te bieden.
De inspectie spreekt haar bezorgdheid uit over de stagnerende ontwikkelingen bij de leerlingenzorg en wijst nogmaals op het feit dat het lerarentekort zich op veel scholen in eerste instantie manifesteert op dit gebied.

2.3 De kwaliteit van basisscholen: school- en leerlingresultaten

De inspectie stelt de schoolresultaten vast door allereerst te kijken naar de scores van leerlingen op landelijk genormeerde toetsen aan het eind van de basisschool. Om tot een waardering te komen, dienen deze gegevens over drie achtereenvolgende jaren beschikbaar te zijn. De inspectie houdt bij de waardering rekening met de sociale, economische en etnische achtergronden van de leerlingen en met de context van de school. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een werkwijze welke het Cito toepast op de eindtoets basisonderwijs. Deze werkwijze maakt het mogelijk van alle scholen vast te stellen of met het onderwijs zo hoog mogelijke resultaten zijn behaald, ongeacht de beginsituatie van de leerlingen. Niet altijd zijn de resultaten van een school goed vergelijkbaar met die van andere scholen. Als bijvoorbeeld leerlingen met een verwijzing naar het speciaal onderwijs aan de eindtoets hebben meegedaan of als veel leerlingen uit groep 8 korter dan zes jaar op de desbetreffende basisschool hebben gezeten, kan het wenselijk zijn de gemiddelde score opnieuw te berekenen.
Het niveau van de resultaten tijdens de schoolperiode stelt de inspectie vast op basis van de resultaten op landelijk genormeerde toetsen voor technisch lezen in groep 3 of 4, voor rekenen en wiskunde in de groepen 4 en 6 en voor begrijpend lezen in groep 6.
Maar niet alleen de gemiddelde toetsscores van leerlingen zijn van belang. De inspectie besteedt ook aandacht aan de vraag of de school leergebiedoverstijgende resultaten van het onderwijs kan aantonen en of het percentage zittenblijvers, gerelateerd aan het landelijk gemiddelde van 2,4 procent in de groepen 3 tot en met 8, niet te hoog is.

Tabel 2.3 Resultaten aan het eind van de basisschool en tijdens de schoolperiode (in percentages)

	resultaten eind schoolperiode		resultaten tijdens schoolperiode	
	1999 n=1173	1999/2000 n=443	1999 n=1188	1999/2000 n=492
geen betrouwbare, gestandaardiseerde gegevens over drie achtereenvolgende schooljaren beschikbaar	28,6	26,3	47,8	44,3
gedurende ten minste drie achtereenvolgende schooljaren onder het niveau dat bij de desbetreffende leerlingenpopulatie verwacht mag worden	5,1	6,3	8,7	11,0
gedurende ten minste drie achtereenvolgende schooljaren op, rond of boven het niveau dat bij de desbetreffende leerlingenpopulatie verwacht mag worden	66,3	67,5	44,0	44,7

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Uit de tabel blijkt dat de resultaten aan het eind van de schoolperiode op bijna driekwart van de scholen op een betrouwbare manier kunnen worden vastgesteld. Ruim de helft van de scholen kan de resultaten tonen die leerlingen tijdens de schoolperiode halen. Vooral een landelijk genormeerde toets voor begrijpend lezen ontbreekt op veel scholen. Op tweederde van de scholen liggen de resultaten ten minste op het verwachte niveau. Omgerekend naar de scholen die voor de resultaten aan het eind van de basisschool beschikken over betrouwbare, gestandaardiseerde gegevens over drie achtereenvolgende jaren, blijkt 92 procent ten minste op of rond het verwachte niveau te scoren. Op 29 van de 443 scholen uit de steekproef heeft de inspectie echter moeten vaststellen dat de leerlingresultaten aan het eind van de basisschool gedurende drie achtereenvolgende jaren

duidelijk lager waren dan mag worden verwacht. Tussen de eerste helft van 1999 en het schooljaar 1999/2000 is er landelijk nauwelijks verandering te zien bij de resultaten aan het eind van de basisschool.
Bij scholen die beschikken over betrouwbare toetsgegevens uit het leerlingvolgsysteem, liggen de leerlingresultaten op ruim 80 procent van de scholen ten minste op of rond het verwachte niveau. Ook in dit opzicht is er geen sprake van opvallende verschillen met vorig jaar.

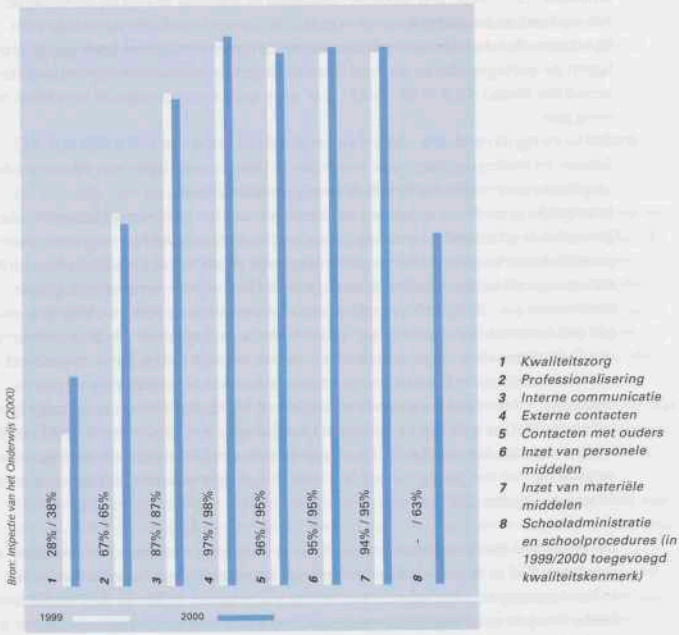
School- en leerlingresultaten van verschillende jaren kunnen beter met elkaar worden vergeleken als er meer tijd tussen de metingen is verstreken.
In vergelijking tot tien jaar geleden zijn leerlingen aan het eind van de basisschool beter geworden in schattend rekenen. Bij basisoperaties, vermenigvuldigen en delen, samengestelde bewerkingen en cijferen daarentegen zijn de prestaties gedaald (Janssen, 1999). Halverwege de basisschool zijn de resultaten van het rekenen er op vooruit gegaan. Nooteboom e.a. (2000) schrijven deze positieve ontwikkeling voor een belangrijk deel toe aan een toename in het gebruik van relatief effectieve methoden. Als deze redenering wordt doorgetrokken, mag verondersteld worden dat over enkele jaren ook aan het eind van de basisschool de resultaten voor rekenen en wiskunde vooruit zullen gaan.
Leerlingen in het speciaal basisonderwijs (LOM en MLK) presteren op twaalfjarige leeftijd op het niveau dat groep 5 van de basisschool aan het eind van het jaar heeft bereikt of (in het MLK-onderwijs) daar nog onder. De rekenprestaties van LOM- en MLK-leerlingen zijn in vergelijking met een peiling van vijf jaar eerder nauwelijks veranderd (Kraemer, Van de Schoot en Engelen, 2000).

De weerstand die op veel scholen aanvankelijk aanwezig was tegen het waarderen van resultaten, lijkt af te nemen. Wel hebben veel basisscholen hun bedenkingen tegen de, in hun ogen rigide, wijze waarop scholen voor voortgezet onderwijs de Cito-Eindscores hanteren bij de plaatsing in het voortgezet onderwijs. Begrijpelijkerwijs zijn leraren van oordeel dat het advies dat zij leerlingen geven voor het voortgezet onderwijs, ten minste even zwaar zou moeten wegen als de toetsscore aan het eind van de basisschool.
Zichtbaar wordt dat scholen rekening gaan houden met het toenemende belang van toetsen. Scholen merken bijvoorbeeld dat onderdelen van de toetsen in hun methoden nog niet of niet voldoende uitgebreid aan de orde zijn gekomen en voorzien dan in een aanvullend aanbod of kiezen voor methoden waarmee leerlingen gemiddeld hoger scoren op de toetsen.

2.4 De kwaliteit van basisscholen: condities

Gunstige condities hebben een positieve invloed op de kwaliteit van onderwijsleerprocessen en daarmee ook op het niveau van de leerlingresultaten. Dat geldt voor die onderdelen die bepalend zijn voor het vermogen van scholen de kwaliteit van het onderwijs vast te stellen en zo nodig te verbeteren: kwaliteitszorg en professionalisering. Maar ook goede communicatie binnen de school, functionele contacten met externe instanties en met de ouders vormen belangrijke voorwaarden voor goed onderwijs.
Evenals in 1999 heeft de inspectie in het schooljaar 1999/2000 de inzet van personele en materiële middelen verkend in relatie tot eventuele knelpunten in het onderwijsleerproces. Ten slotte is vastgesteld of de scholen zich houden aan een aantal wettelijke voorschriften.

Figuur 2.4a Percentage scholen met voor het onderwijs voldoende gunstige condities



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Uit figuur 2.4a is af te lezen dat het in het basisonderwijs gunstig is gesteld met de condities interne communicatie, externe contacten en contacten met ouders. In verband met de interne communicatie op basisscholen - waartoe de inspectie ook de contacten tussen school en bestuur en die tussen directie en andere personeelsleden rekent - is het toenemend belang van bovenschools management het vermelden waard. Op ongeveer 850 scholen komt dit in de een of andere vorm voor en op ruim duizend scholen worden voorbereidingen in die richting getroffen (Karsten e.a., 2000). Een belangrijke reden om te kiezen voor bovenschools management is dat langs deze weg meer flexibiliteit in het personeelsbeleid mogelijk wordt. In het algemeen zijn de locatiedirecteuren minder tevreden over de organisatorische gevolgen van bovenschools management dan de bovenschoolse directeuren en de besturen. Bijna een kwart van de locatiedirecteuren is ontevreden over de taakverdeling tussen de bovenschoolse directie en de schooldirectie. Ook constateren zij dat er vaak sprake is van een toename van het overleg. Als bovenschools management zijn intrede doet, verdwijnt vaak de functie van adjunct-directeur, terwijl het werk van locatiemanagers vaak meer lijkt op dat van de voormalige adjunct-directeur dan op het werk van een zelfstandige schoolleider (Van Eck en Vermeulen, 2000).

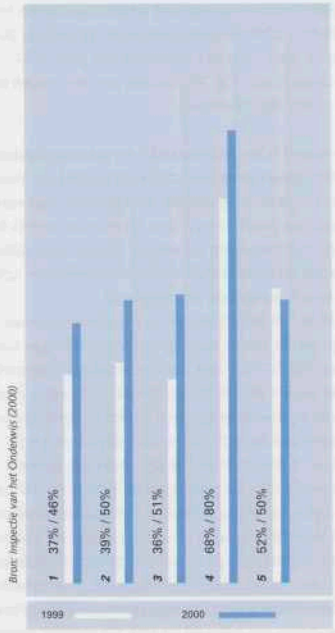
Basisscholen onderhouden over het algemeen functionele contacten met de ouders van leerlingen. Op basis van een nadere analyse van IST-rapporten concluderen Smit en Driessen (2000) dat tweederde van de door de inspectie op dit punt positief beoordeelde scholen streeft naar maatwerk, terwijl dat op eenderde van de zwakke scholen het geval was. Scholen met functionele oudercontacten vinden de relatie met ouders waardevol en kenmerken zich door een duidelijke visie op die contacten.

Scholen zetten binnen hun mogelijkheden voldoende personele middelen in voor directietaken, het onderwijs in de groepen en ondersteuning van het onderwijs. Ook de besteding van materiële middelen is, ondanks de kritiek op het schoonhouden en het onderhoud van gebouwen (Van der Riessen, 2000; Venema, Hijmans en Simons, 2000) doelmatig te noemen, al valt op dat bij de inzet voor het realiseren van goed ICT-onderwijs nog het een en ander te verbeteren valt. Op 30 procent van de scholen heeft de inspectie deze inzet niet voldoende doelmatig bevonden.

Als laatste conditie is in figuur 2.4a genoemd schooladministratie en schoolprocedures. Bijna alle scholen voeren een overzichtelijke verzuimadministratie en beschikken over een klachtenregeling. Meer scholen houden zich aan de wettelijke voorschriften dan vorig jaar het geval was. Zo'n driekwart van de scholen beschikt over een schoolplan waarin het kwaliteitsbeleid is beschreven en ruim de helft over een schoolgids die de voor ouders functionele kenmerken bevat. De inspectie attendeert tijdens schoolbezoeken de scholen op omissies in deze gids, waarna deze wordt aangepast en aangevuld.
Scholen moeten ouders en verzorgers in de schoolgids onder meer informeren over de wijze waarop de verplichte onderwijstijd wordt benut, over de geldelijke bijdrage van ouders en met ingang van het schooljaar 2000/2001 ook over de resultaten die met het onderwijs worden bereikt en de context waarin die resultaten dienen te worden geplaatst. Over de resultaten die met het onderwijs worden bereikt, verschaffen nagenoeg alle scholen informatie aan de ouders. In ongeveer de helft van de schoolgidsen zijn de uitstroomgegevens naar de onderscheiden typen van voortgezet onderwijs vermeld. Bijna eenderde van de scholen verstrekt informatie over de toetsresultaten die de leerlingen aan het eind van de schoolperiode hebben behaald. Meestal hebben die gegevens betrekking op slechts één schooljaar en wordt niet duidelijk gemaakt in welke context de ouders deze resultaten moeten plaatsen. Over andere resultaten van de school, zoals doorverwijzingen naar het speciaal onderwijs, het zorgsysteem of de school(zelf)evaluatie, is in tweederde van de schoolgidsen informatie te vinden. Meestal is er weinig systematiek aangebracht bij deze gegevens. De wijze waarop resultaten zijn behaald en hoe die moeten worden begrepen, komt slechts in een enkele schoolgids duidelijk naar voren.
Het overgrote deel van de gidsen informeert ouders naar behoren over de ouderbijdragen en het vrijwillige karakter van deze bijdragen. De hoogte van de ouderbijdrage is gemiddeld 65 gulden per leerling en 95 procent van de ouders betaalt niet meer dan 100 gulden per kind. Twee procent van de scholen vraagt bedragen van meer dan 250 gulden. Ruim driekwart van de scholen legt in de schoolgids verantwoording af over de verkregen ouderbijdragen en de besteding daarvan.

Met de belangrijke condities kwaliteitszorg en professionalisering is het wat minder gunstig gesteld, al zijn bij de kwaliteitszorg op enkele onderdelen belangrijke verbeteringen zichtbaar. In figuur 2.4b zijn de onderdelen van de kwaliteitszorg in beeld gebracht.

Figuur 2.4b Percentage basisscholen dat voldoende scoort op de indicatoren voor kwaliteitszorg



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

1 De school heeft in haar schoolplan (streef)doelen geformuleerd voor het onderwijsleerproces en de opbrengsten
2 De school bepaalt systematisch en regelmatig de kwaliteit van haar onderwijs
3 De school heeft op basis van een (integrale) kwaliteitsbepaling een verbetertraject voor de langer termijn gepland
4 De school heeft op basis van een recente kwaliteitsanalyse verbeteractiviteiten voor het lopende cursusjaar gepland
5 De school heeft concrete maatregelen getroffen om haar sterke punten te behouden en verbetering te realiseren

Vooral bij het systematisch bepalen van de onderwijskwaliteit en bij het plannen van verbetertrajecten op de korte en de langere termijn is de vooruitgang, met meer dan 10 procentpunten, substantieel. Vorig jaar heeft de inspectie al geconstateerd dat van het schoolplan een positieve impuls uitgaat naar versterking van de kwaliteitszorg. Die constatering kan na het schooljaar 1999/2000 onderstreept worden. Naar het oordeel van de inspectie kunnen basisscholen verdere verbeteringen bereiken door hun streefdoelen verder te concretiseren en waar mogelijk meetbaar te maken.

De ontwikkelingen bij professionalisering verlopen minder voorspoedig. Bij collegialiteit, gemeenschappelijke visie en mogelijkheden tot samenwerking en ondersteuning is de situatie op basisscholen in vergelijking tot vorig jaar nauwelijks veranderd. De rol van de schoolleiding als ondersteuner, coach en stimulator van deskundigheidsbevordering lijkt in betekenis toe te nemen. De overgrote meerderheid van de leraren oordeelt positief over de ondersteuning door de schoolleider. Op twee onderdelen lukt het directieleden nog onvoldoende een duidelijke bijdrage te leveren aan de professionalisering van leraren. Op tweederde van de scholen bezoeken directeuren geen leraren in de groep, gevolgd door een bespreking van die les met de leraar. De coaching van beginnende leraren vindt op de helft van de scholen nog niet voldoende planmatig plaats. Zeker gezien de schaarste op de onderwijsarbeidsmarkt acht de inspectie het van groot belang - ondanks de toenemende werkdruk - beginnende leraren planmatig op te vangen en te ondersteunen. Basisscholen zijn tevreden over hun nascholingsbudget en de meer marktgerichte opstelling van de aanbieders van nascholing. Niettemin vindt 16 procent van de scholen dat er onvoldoende middelen zijn. Bijna alle scholen beschikken over een jaarplanning voor nascholing, maar niet meer dan een kwart van de scholen heeft ook een meerjarenplanning opgesteld (Louwes e.a., 1999).

2.5 Verschillen tussen scholen

2.5.1 Inleiding

Basisscholen verschillen van elkaar. Zij krijgen - binnen de wettelijke voorwaarden - de ruimte zich op eigen doelen te richten, zich te profileren en het onderwijs op hun eigen manier in te richten. Ouders krijgen op deze manier de mogelijkheid de school te kiezen die het beste past bij hun opvattingen en bij hun kinderen. Zolang scholen voldoende kwaliteit bieden, is pluriformiteit van scholen toe te juichen.

De inspectie heeft scholen onderscheiden naar samenstelling van de leerlingenpopulatie, denominatie, aantal leerlingen en ligging, en vastgesteld welke kwaliteitsverschillen deze categorieën scholen vertonen. Bij deze indeling naar categorieën scholen moet rekening gehouden worden met het gegeven dat elke school in verschillende categorieën thuishoort. Een openbare school kan in een grote stad liggen of daarbuiten, veel of weinig leerlingen tellen en al dan niet bevolkt worden door veel gewichtsleerlingen. Bovendien blijken bij alle groepen scholen de verschillen binnen zo'n groep groter te zijn dan de verschillen met andere groepen.

2.5.2 Samenstelling van de leerlingenpopulatie

De resultaten van leerlingen op scholen met veel achterstandsleerlingen zijn duidelijk lager dan op andere scholen. Vooral op scholen met veel leerlingen afkomstig uit de etnische minderheden, zijn - ook als rekening wordt gehouden met de leerlingenpopulatie - de gemiddelde resultaten op de Cito-Eindtoets en op toetsen uit het leerlingvolgsysteem vaak duidelijk lager dan verwacht mag worden. Verrassend is op het eerste gezicht dat op scholen waar geen enkele categorie leerlingen de meerderheid vormt, de 'gemengde scholen', de leerlingprestaties vrijwel even hoog zijn als op de 1,00-scholen. Het blijkt echter dat de kwaliteit van de onderwijsprocessen op deze scholen gemiddeld ook van hoog niveau is. Dat geldt zowel voor het leerstofaanbod, het pedagogisch klimaat als voor het didactisch handelen van leraren. De leerlingenzorg is op deze categorie scholen gemiddeld zelfs duidelijk van hogere kwaliteit dan op de andere scholen het geval is. Ook condities als kwaliteitszorg en professionalisering zijn vaker dan elders gunstig te noemen. De 'gemengde scholen' vormen tezamen een zeer heterogene groep, variërend van scholen met bijna de helft 1,90-leerlingen tot scholen met bijna 50 procent 1,00-leerlingen. De inspectie zal in een volgend Onderwijsverslag nader ingaan op mogelijke verklaringen voor de kwaliteit van deze categorie scholen.

Voor scholen met overwegend leerlingen uit de etnische minderheidsgroepen is het patroon duidelijk ongunstiger. Niet alleen vallen de leerlingresultaten vaker tegen, maar ook de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen is over het algemeen minder hoog dan op andere scholen. De doorgaande lijn in het leerstofaanbod en de leerlingenzorg zijn minder vaak in orde en de kwaliteit van het didactisch handelen is op de meeste onderdelen gemiddeld lager dan op scholen met een anders samengestelde leerlingenpopulatie. Voorts zijn ook de condities kwaliteitszorg, professionalisering en interne communicatie minder sterk ontwikkeld.

Scholen met overwegend 1,25-leerlingen nemen wat de gemiddelde scores op de kwaliteitskenmerken betreft in de meeste gevallen een positie in tussen 1,00-scholen en gemengde scholen aan de ene kant en 1,90-scholen aan de andere kant. Alleen op het onderdeel afstemming van de lessen op verschillen tussen leerlingen scoren deze scholen opvallend laag.

2.5.3 Schoolgrootte

Op een beperkt aantal kwaliteitskenmerken blijken verschillen in schoolgrootte van belang te zijn. Scholen met meer dan vierhonderd leerlingen scoren bij kwaliteitszorg en professionalisering vaker voldoende dan kleinere scholen. Kennelijk zijn de (van lesgevende taken vrijgestelde) schoolleiders op deze scholen beter in staat de organisatie hiervan te regelen dan hun collega's op kleinere scholen. Op de kleinste scholen, met minder dan honderd leerlingen, slagen leraren er beter in tijdens de lessen rekening te houden met verschillen

tussen leerlingen. Op kleinere scholen moeten noodgedwongen vaak combinatiegroepen gevormd worden. Leraren die aan deze combinatiegroepen lesgeven, zullen de noodzaak tot differentiëren sterker voelen dan leraren die voor homogene leeftijdsgroepen staan.

2.5.4 Grote steden en provincies

In vorige Onderwijsverslagen heeft de inspectie aandacht besteed aan de achterblijvende kwaliteit van grotestadsscholen. De conclusie luidde dat deze achterstand niet geheel kan worden toegeschreven aan de concentratie van 1,90-leerlingen in de G4. In deze situatie is in het schooljaar 1999/2000 weinig veranderd. Behalve bij de resultaten, zijn ook duidelijke achterstanden op andere kwaliteitskenmerken zichtbaar. Het aanbod is minder vaak dekkend voor de kerndoelen, leraren betrekken hun leerlingen minder actief bij de les en besteden minder vaak aandacht aan leerstrategieën. De interne communicatie voldoet eveneens minder vaak aan de eisen dan op scholen buiten de G4.
Ook tussen de verschillende provincies is er sprake van verschillen. Scholen uit Gelderland, Noord-Brabant en Limburg behalen vaker resultaten van voldoende niveau dan scholen in andere provincies. De resultaten in Friesland, de Gelderse vallei, Oost-Groningen en delen van Drenthe, vallen op veel scholen tegen, zowel aan het eind van de basisschool als op tussenmomenten. Een mogelijke verklaring kan gezocht worden in de kwaliteit van het leerstofaanbod en het niveau van de kwaliteitszorg. In beide gevallen is er sprake van een duidelijke achterstand op de rest van het land. De achterstand bij kwaliteitszorg in deze gebieden kan liggen aan de omvang van de scholen, maar bij het leerstofaanbod heeft de inspectie geen verschillen aangetroffen tussen grotere en kleinere scholen.
De relatief goede resultaten op scholen in Noord-Brabant en Limburg vinden geen verklaring in een hogere kwaliteit van (onderdelen van) het onderwijsleerproces, maar zouden mogelijk wel kunnen samenhangen met de signatuur van veel scholen in deze provincies. Voor de goede resultaten op scholen in Gelderland heeft de inspectie nog geen verklaring kunnen vinden.

2.5.5 Denominatie

De resultaten op rooms-katholieke scholen liggen vaker ten minste op het verwachte niveau dan op scholen van een andere signatuur. Dat is niet alleen het geval bij de resultaten op de eindtoets, maar ook bij de resultaten op toetsen uit het leerlingvolgsysteem. De resultaten bij de andere denominaties ontlopen elkaar nauwelijks.
Het leerstofaanbod is op rooms-katholieke scholen vaker dekkend voor de kerndoelen dan op andere scholen, maar bevat minder vaak dan op openbare en protestant-christelijke scholen een duidelijke en beredeneerde doorgaande lijn. De kwaliteit van het didactisch handelen van leraren is grosso modo op rooms-katholieke scholen niet beter of slechter dan op andere scholen en ook de condities zijn even gunstig als bij andere denominaties het geval is. Evenmin kan de samenstelling van de leerlingenpopulatie een verklaring zijn: zowel het aandeel kansarme als het aandeel kansrijke leerlingen is op rooms- katholieke scholen groter dan op scholen van andere denominaties (Jungbluth, 1997; Gramberg, 2000). Hofman, Hofman en Guldemond (1997) geven drie verklaringen voor de hogere prestaties op deze scholen. Er heerst een ordelijk en efficiënt instructieklimaat, het schoolklimaat kent duidelijke regels, de vorderingen van leerlingen worden systematisch gevolgd en de inbreng van ouders is optimaal. De inspectie vindt in IST en RST geen bevestiging voor deze verklaringen.

2.6 De kwaliteit van het onderwijs op (afdelingen van) scholen die vallen onder de Wet op de Expertisecentra

2.6.1 Inleiding

De vorming van regionale expertisecentra in oprichting (REC's i.o.) maakt goede voortgang. Voor de meeste scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs is duidelijk van welk regionaal expertisecentrum zij deel zullen gaan uitmaken. Ter ondersteuning zijn met

ingang van 2000 extra faciliteiten beschikbaar gesteld (OCenW, 31 mei 2000b). Aan het eind van dat jaar is de samenwerking binnen de REC's i.o. door middel van convenanten geformaliseerd (De 5e etappe; Voortgangsrapportage REC-vorming; Wegbereiders Expertisecentra leerlinggebonden financiering; November 2000).
Ook de invoering van de leerlinggebonden financiering verloopt nu voorspoedig.
De plannen zijn in 2000 geoperationaliseerd zodat er duidelijkheid is gekomen over vele aspecten van deze innovatie, zoals de doelgroepen, de procedures en criteria voor indicatiestelling, de procedures voor integratie in regulier basisonderwijs en voortgezet onderwijs en de ambulante begeleiding.
Op basis van een behoefte-inventarisatie in het kader van het taken- en functie-onderzoek van toekomstige REC's zullen in het kader van het overheidsbeleid op tal van onderwerpen landelijke modellen, instrumenten en handreikingen worden ontwikkeld. Dit is bedoeld om de expertise-ontwikkeling in het (voortgezet) speciaal onderwijs te bevorderen.
Het kwaliteitsniveau dat de REC's op termijn bieden, zal de effecten van deze impulsen zichtbaar moeten maken. Daarnaast constateren de Wegbereiders dat onderwijsinhoudelijke aspecten van de REC-vorming binnen de REC's i.o. veelal bij werk- en projectgroepen zijn ondergebracht en de meer beheersmatige en bestuurlijke aspecten bij stuurgroepen. Afstemming blijkt veelal pas in een laat stadium plaats te vinden waarbij het soms voorkomt dat de inhoudelijke ambities van een REC niet ten volle worden geaccepteerd (Wegbereiders; 5e etappe). Dit kan effecten hebben op het inhoudelijke kwaliteitsniveau van scholen/onderwijslocaties en op de verdere inhoudelijke ontwikkeling van het REC.
Voorlopig richt de aandacht van de inspectie zich op de kwaliteit van de afzonderlijke scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs die zij per schoolsoort bezoekt.
In het Onderwijsverslag over 1999 rapporteerde de inspectie over de kwaliteit van het onderwijs aan zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK). De kwaliteit van het leerstofaanbod en de leerlingenzorg bleek op meer dan driekwart van deze scholen onvoldoende.
Ook boden veel scholen de leerlingen onvoldoende leertijd.
In deze paragraaf besteedt de inspectie aandacht aan instellingen voor visueel gehandicapten, scholen voor lichamelijk gehandicapte en meervoudig gehandicapte kinderen en aan onderwijs in de scholen verbonden aan gesloten justitiële inrichtingen.

2.6.2 Instellingen voor visueel gehandicapten en voor lichamelijk en meervoudig gehandicapten

In het schooljaar 1999/2000 heeft de inspectie de kwaliteit beoordeeld van het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in instellingen voor visueel gehandicapten (VG) en voor lichamelijk en meervoudig gehandicapte leerlingen (LG/MG). Op beide soorten instellingen, die overigens tot verschillende clusters binnen de expertisecentra behoren, voldoet het pedagogisch en didactisch handelen van de leraren aan de eisen, maar vertonen het leerstofaanbod, de leertijd en de leerlingenzorg soms ernstige tekortkomingen. Daarmee blijkt de kwaliteit van het onderwijs op deze instellingen vergelijkbare tekorten te vertonen als op ZMLK-scholen.

Leerstofaanbod

Het leerstofaanbod is in de VG-instellingen voldoende afgestemd op de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerlingen. Het geplande leerstofaanbod en het feitelijk gerealiseerde leerstofaanbod zijn echter nog niet voldoende vastgelegd. Een tweede knelpunt is dat op instellingsniveau niet altijd afspraken gemaakt en vastgelegd zijn over de leerstofkeuze en de verdeling van de leerstof over de leerjaren. De VG-instellingen zijn er wel goed in geslaagd de motorische en mobiliteitstraining systematisch onderdeel te laten uitmaken van het onderwijsaanbod.
De ontwikkelingsmogelijkheden van LG/MG-leerlingen verschillen onderling aanzienlijk. Enerzijds zijn er leerlingen die het aanbod van het regulier basis - of voortgezet onderwijs aankunnen, terwijl andere leerlingen, wat hun toekomstperspectief betreft, aangewezen zijn op een beschermde en sterk verzorgende leef-, woon- en werksituatie. Deze spreiding betekent dat de scholen een zeer breed onderwijsleerpakket moeten aanbieden.

Het leerstofaanbod in de scholen sluit weliswaar aan bij de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerlingen, maar er kan nog niet gesproken worden van een aanbod dat in voldoende mate dekkend is voor de kerndoelen basisonderwijs, de basisvorming en de exameneisen. Zowel voor de VG- als de LG/MG-instellingen geldt dat er niet voor alle leer- en vormingsgebieden passende methoden aanwezig zijn. Teamleden baseren hun onderwijs dan dikwijls op een zelf samengesteld leerstofaanbod dat lang niet altijd in voldoende mate voorziet in een doorgaande leerlijn.

Leertijd

Op beide soorten instellingen ontvangen veel leerlingen onvoldoende leertijd omdat de geplande leertijd niet volledig gerealiseerd wordt. Teamleden bieden regelmatig activiteiten aan (eten, paardrijden, gezelschapsspelen) die niet of niet geheel tot het onderwijsaanbod gerekend kunnen worden en onvoldoende gebaseerd zijn op het onderwijsprogramma of gerelateerd zijn aan de onderwijsdoelen die voortvloeien uit handelingsplannen.

Op een aantal VG-instellingen is lesuitval geconstateerd. Op de LG/MG-instellingen vraagt de verzorging en de therapiebehandeling van de leerlingen de nodige tijd die ten koste gaat van de geplande onderwijstijd. Men is zich op deze instellingen wel bewust van dit probleem. Veelal kiest men voor een beleid waarin op bepaalde tijden geen therapie kan plaatsvinden en wordt de therapie waar mogelijk in een onderwijsleeractiviteit geïntegreerd (onderwijsondersteunende therapie).

Pedagogisch en didactisch handelen

Het blijkt dat het pedagogisch en didactisch handelen van teamleden in orde is in de VG- en de LG/MG-instellingen. Er is sprake van een veilige en ondersteunende leeromgeving, de teamleden zorgen voor heldere en gestructureerde instructie en verwerking, betrekken hun leerlingen actief bij het leerproces en realiseren een doelmatige klassenorganisatie.

Op de LG/MG-instellingen bieden de teamleden in voldoende mate concrete en voor de leerlingen herkenbare situaties en ervaringen, maar 'leren leren' en 'samenwerkend leren' zijn onderdelen die nog versterking behoeven.

Vooral de leerlingen op instellingen voor LG/MG zijn door hun handicap sterk afhankelijk van de ondersteuning door de teamleden. Die zijn zich daarvan goed bewust en streven er naar de zelfstandigheid en de eigen verantwoordelijkheid van de leerlingen te vergroten.

De VG-instellingen bieden een pedagogisch klimaat met voldoende stimulering en uitdaging.

Leerlingenzorg

De kwaliteit van de leerlingenzorg is voor het merendeel van de VG-leerlingen niet voldoende. De instellingen zorgen wel voor coördinatie van de leerlingenzorg en bepalen op systematische wijze de vorderingen van de leerlingen, maar er doen zich knelpunten voor bij het analyseren van de vorderingen aan de hand van criteria, het formuleren van concrete na te streven doelen met de daarbij horende handelingsgerichte adviezen en het evalueren van de aanpak.

De instellingen voeren al vele jaren een beleid dat tot doel heeft visueel gehandicapte leerlingen thuisnabij onderwijs te laten volgen. Tweederde van alle (meervoudig) visueel gehandicapte leerlingen wordt in het (regulier) onderwijs ambulant begeleid.

Ook op veel LG/MG-instellingen is de leerlingenzorg nog niet van voldoende kwaliteit, omdat er niet gewerkt wordt met individuele planningen of individuele leertrajecten. Wel zijn veel instellingen intensief aan het werk om dergelijke individuele planningen te realiseren.

De inspectie merkt op dat beide soorten instellingen, doordat concrete leerdoelen en doorgaande leerlijnen op een aantal leer- en vormingsgebieden vaak ontbreken, onvoldoende kunnen aantonen welke leerresultaten met hun onderwijs worden bereikt.

Condities

De ambulante begeleiding vanuit de instellingen voor visueel gehandicapten aan leerlingen en aan leraren in het (regulier) onderwijs is van voldoende kwaliteit, maar nog onvoldoende gebaseerd op kwalitatief goede handelings- of begeleidingsplannen. De communicatie met de ouders op de scholen voor regulier onderwijs is goed en deze scholen worden voldoende geïnformeerd over de mogelijkheden van ambulante begeleiding en de handicap van de leerling. In driekwart van deze scholen voor regulier onderwijs is de ambulante begeleiding geïntegreerd in het systeem van leerlingenzorg. De communicatie, zowel binnen LG/MG-instellingen als met externe instellingen, is van voldoende kwaliteit. Ouders waarderen de contacten met de instellingen hoog, maar scholen zouden meer rekening kunnen houden met opvattingen en bevindingen van ouders. Ouders willen ook frequenter geïnformeerd worden over de vorderingen van hun kinderen.

2.6.3 Scholen verbonden aan gesloten Justitiële Jeugdinrichtingen

De scholen die structureel zijn verbonden aan gesloten, particuliere Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI) zijn scholen voor voortgezet speciaal onderwijs aan zeer moeilijk opvoedbare kinderen (VSO-ZMOK). Aan de niet-particuliere Justitiële Jeugdinrichtingen zijn geen scholen verbonden. De jongeren op deze rijksinrichtingen ontvangen geen onderwijs zoals is vastgelegd in een onderwijswet (WEC en WVO).
Gedurende de tweede helft van het jaar 2000 zijn alle scholen, verbonden aan de Justitiële Jeugdinrichtingen, door de inspectie bezocht. Hierbij is de kern van de kwaliteit van goed onderwijs bekeken: het systeem van leerlingenzorg, het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch en het didactisch handelen en de opbrengsten.

De justitiële instelling bepaalt het moment van toelaten en vertrek van de jongeren van de school. Uitgangspunt daarbij is dat plaatsing in een Justitiële Jeugdinrichting 'automatisch' plaatsing in de school inhoudt. Besluiten tot plaatsing of vertrek moeten in het algemeen zeer snel plaatsvinden. Dit brengt verschillende problemen met zich mee, zoals het niet (kunnen) toepassen van de wettelijk voorgeschreven toelatingsprocedure, discontinuïteit in de leerlingenzorg en een gefragmenteerd leerstofaanbod. Wanneer een leerling gedurende meer jaren in de inrichting verblijft, kan de school zich duurzaam richten op het onderwijsaanbod. De Justitiële Jeugdinrichtingen en de scholen die voor een korte periode verantwoordelijk zijn voor een jongere, moeten zeer snel en alert reageren op de plaatsing en de uitplaatsing. Daarvoor wordt de onderwijstrajectkaart ontwikkeld, een kaart waarop de onderwijssituatie van de leerling is beschreven. Dit document kan de school enige handvatten bieden voor de individuele onderwijsaanpak. Afhankelijk van de schoolloopbaan en de onderbrekingen daarin, is het mogelijk een adequate onderwijstrajectkaart in te vullen.
Het onderwijsaanbod varieert van basisschoolleerstof tot en met HAVO en beroepsopleidingen. Niet iedere school is in staat dit aanbod in de volle breedte aan te bieden. Hierbij zijn van belang de aard van de inrichting, de leermiddelen en de professionaliteit van het team van de school.
Het pedagogisch en didactisch handelen van de leraren en de assistenten is van voldoende kwaliteit.
In het algemeen plannen de scholen de wettelijk voorgeschreven tijd (duizend uren) voor het geven van bij de leerlingen passend onderwijs. Desalniettemin gebeurt het dat inrichtingen individuele leerlingen of groepen leerlingen op grond van straf of om veiligheidsredenen niet naar school laten gaan. Dit is strijdig met de vigerende onderwijswetgeving.

2.7 Onderwijs in Allochtone Levende Talen ten behoeve van taalondersteuning in de eerste vier jaren van het basisonderwijs

Met ingang van 1 augustus 1998 is de verantwoordelijkheid voor het aanbod van het Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) bij de gemeenten gelegd. In tegenstelling tot het voormalige Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC) vormt het OALT een voorziening buiten het reguliere onderwijsprogramma die in beginsel is bedoeld voor alle taalgroepen. Een bijzonder element in de Wet OALT is dat de gemeenten de OALT-leraar en de OALT-middelen, na raadpleging van de allochtone ouders, ook binnen schooltijd mogen inzetten voor taalondersteuning van allochtone leerlingen bij het aanleren van de Nederlandse taal in de eerste vier leerjaren. Deze taalondersteuning in de onderbouw van het basisonderwijs vindt plaats in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid.

De inspectie heeft op basisscholen met meer dan 25 Turkse of Marokkaanse leerlingen onderzocht of de OALT-leraren voldoende bekwaam en bevoegd zijn om in het Nederlandse basisonderwijs te kunnen functioneren en op welke wijze deze taalondersteuning in de onderbouw wordt gerealiseerd.
Meer dan 80 procent van deze scholen vermeldt dat de gemeenteraad middelen beschikbaar heeft gesteld voor taalondersteuning van Turkse respectievelijk Marokkaanse leerlingen in de eerste vier jaar van het basisonderwijs. Eenzelfde percentage scholen biedt ook daadwerkelijk taalondersteuning aan in de eerste vier jaren van het basisonderwijs. Van de onderzochte scholen is ruim 40 procent eerder dan in 1998 gestart met taalondersteuning OALT, bijna een kwart in 1998 en ruim eenderde deel in 1999 of 2000.

Beheersing Nederlandse taal en integratie in het team
Vrijwel alle OALT-leraren hebben een diploma waarmee ze bevoegd zijn tot het geven van OALT-onderwijs. Voor slechts 1 á 2 procent geldt dit niet. Niet alle OALT-leraren beheersen de Nederlandse taal echter in voldoende mate, zo blijkt ook uit onderstaande tabel.

Tabel 2.7 Percentage Marokkaanse en Turkse OALT-leraren dat volgens directeuren de Nederlandse taal niet voldoende beheerst

Onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal	Marokkaans	Turks
- voor de dagelijkse mondelinge communicatie in het team	5	8
- om de lessen Nederlands te kunnen ondersteunen	10	18
- om in de Nederlandse taal onderwijs te kunnen geven	19	32
- om schoolse zaken schriftelijk te kunnen overdragen	24	34

Tweederde van zowel de Turkse als de Marokkaanse OALT-leraren heeft in de afgelopen drie jaar cursussen gevolgd op het gebied van de Nederlandse taal.

Over de integratie in en de samenwerking met het team van OALT-leraren zijn de directeuren van basisscholen over het algemeen tevreden. De gemiddelde OALT-leraar scoort positief op ruim tweederde van de indicatoren die de inspectie in dit verband hanteert. Zo is er regelmatig tot vaak informeel contact tussen de OALT-leraar en de leraren van onderbouwgroepen, nemen OALT-leraren regelmatig deel aan schoolactiviteiten (zoals schoolreisjes) en fungeren de OALT-leraren vaak als contactpersoon naar de ouders van Marokkaanse en/of Turkse leerlingen. Wat minder vaak wonen OALT-leraren vergaderingen van de onderbouw, zorgverbredingsvergaderingen en leerlingbesprekingen bij. De betrokkenheid van de OALT-leraar bij de aanschaf van nieuwe methoden in de onderbouw blijft over het algemeen beperkt. Er zijn op dit punt geen verschillen van betekenis tussen Turkse en Marokkaanse OALT-leraren.

Aanpak en vormgeving van de taalondersteuning
Met de taalondersteuning streven scholen verschillende doelen na. Het kan vooral gericht zijn op het bieden van ondersteuning bij het leren van het Nederlands. In praktijk is dit bij krap tweederde van de OALT- leraren het geval, iets vaker bij Marokkaanse dan bij Turkse

OALT-leraren. Het is ook mogelijk om de prioriteit te leggen bij het leren en onderhouden van de eigen moedertaal om van daaruit het Nederlands te leren. Dit gebeurt in groep 1-2 in ongeveer 5 procent en in groep 3/4 in ongeveer 14 procent van de gevallen. Ongeveer een kwart van de scholen kiest voor een mengvorm waarin het OALT een tweeledig doel heeft: zowel het aanleren van het Nederlands als het onderhouden van de moedertaal.

Voor wat betreft het taalgebruik van de OALT-docenten, zien we een verschil tussen Turkse en Marokkaanse OALT-leraren. Turkse OALT-leraren blijken veel vaker met de leerlingen in de moedertaal te spreken dan Marokkaanse OALT- leraren. Zo blijkt dat tijdens de lessen de helft van de Marokkaanse leraren Nederlands spreekt, terwijl slechts eenderde tot een kwart van de Turkse OALT-leraren dit doet.

De taalondersteuning door Turkse en Marokkaanse OALT-leraren kan vorm krijgen door hulp tijdens de les, door pre- en reteaching en door remedial teaching. De OALT-leraren maken van al deze vormen regelmatig gebruik. Bij preteaching krijgen de Turkse en Marokkaanse leerlingen de leerstof in hun eigen taal of in het Nederlands aangeboden voorafgaand aan de les van de groepsleraar. Bij reteaching krijgen de leerlingen na afloop van de les van de groepsleraar een herhaling van de leerstof, of ze krijgen wat extra gelegenheid om onder begeleiding te oefenen. Remedial teaching vindt zowel binnen als buiten de groep plaats.

Methodegebruik

De inspectie is nagegaan welke methodes en programma's OALT-leraren gebruiken. Zowel Marokkaanse als Turkse OALT-leraren blijken voor de groepen 1 en 2 vooral gebruik te maken van 'Knoop het in je oren', 'Laat wat van je horen', 'Trias 1' en 'Trias 2'. Deze methoden worden door ruim de helft van de OALT-leraren gebruikt. Turkse OALT-leraren maken in groep 1 en 2 ook veelvuldig gebruik van 'Een prentenboek in je eigen taal'. Meer variatie bestaat er in het lesmateriaal voor de groepen 3 en 4. De helft van de Turkse leraren hanteert 'Türkçe abece'. Andere methoden worden door maximaal een kwart van de leerkrachten gebruikt. Dit laatste geldt bij voorbeeld voor 'Een prentenboek in je eigen taal' en 'Trias 3'. Marokkaanse leraren gebruiken naast bovengenoemde methoden relatief vaak 'Kamal was samîra' en Turkse OALT- leraren 'Yasayan Dilimiz Türkçe'.

2.8 Wachtlijsten speciaal onderwijs

De inspectie heeft de wachtlijstproblematiek in de samenwerkingsverbanden primair onderwijs per 1 oktober 2000 geïnventariseerd. Om toelaatbaar te zijn op een speciale school voor basisonderwijs moet een leerling beschikken over een door de permanente commissie leerlingenzorg van het samenwerkingsverband afgegeven verklaring.
Op 1 oktober 2000 wachtten 1.292 leerlingen, 230 meer dan het jaar daarvoor, op een onderzoek door een dergelijke commissie. Vijfhonderd leerlingen met een noodzakelijkheidsverklaring bleken te wachten op toelating. Op 1 oktober 1998 en 1999 was dat aantal ongeveer even hoog. Verwacht wordt dat eenderde van de wachtlijstleerlingen in de loop van het schooljaar 2000/2001 alsnog geplaatst kan worden. Van de bijna 250 samenwerkingsverbanden hebben er negentig te kampen met wachtlijsten. In Amsterdam, Den Haag en Eindhoven en de directe omgeving van deze steden zijn de wachtlijsten het langst. De door samenwerkingsverbanden meest genoemde oorzaak van de wachtlijstproblematiek, is de maximumgroepsgrootte die speciale scholen voor basisonderwijs hanteren. Daarnaast meent ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden onvoldoende greep te hebben op de instroom naar het speciaal basisonderwijs. Voorts noemen de samenwerkingsverbanden een tekort aan lokalen, knelpunten in wet- en regelgeving en het lerarentekort als oorzaken.

Bij de samenwerkingsverbanden waren op 1 oktober 2000 enkele tientallen thuiszitters, leerlingen bekend. Dit zijn leerlingen met een verklaring die noch op een basisschool, noch op een speciale school voor basisonderwijs onderwijs volgen.

2.9 Naleving wet- en regelgeving

Aan de naleving van wet- en regelgeving is in de verschillende paragrafen van hoofdstuk 2 aandacht besteed. Zo kwamen de wettelijke voorschriften in verband met het leerstofaanbod aan de orde (2.2.1) en werd vermeld hoe de scholen zich aan de voorschriften over de leertijd houden (2.2.2). Leertijd staat eveneens centraal bij het thema lerarentekort (3.1). Ook voor de leerlingenzorg (2.2.5) zijn de verschillende wettelijke vereisten opgenomen in het toetsingskader dat de inspectie hanteert. De inspectie heeft eveneens aandacht besteed aan de naleving van de wettelijke bepalingen over het schoolplan en de schoolgids (2.4). De naleving van wet- en regelgeving voor enkele afdelingen van scholen die vallen onder de Wet op de Expertisecentra kwam in paragraaf 2.6 aan de orde.

2.10 Samenvatting en enkele conclusies

In deze paragraaf zullen de bevindingen van de inspectie over de kwaliteit van het basisonderwijs in het schooljaar 1999/2000 worden samengevat. Achtereenvolgens komen aan de orde de onderwijsleerprocessen, de resultaten en de condities in het basisonderwijs, gevolgd door de situatie op de expertisecentra. Ten slotte trekt de inspectie enkele conclusies.

2.10.1 Onderwijsleerprocessen in het basisonderwijs

Wie de ontwikkelingen overziet in de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen sinds de inspectie in 1998 begon met IST, komt tot de constatering dat geleidelijk aan steeds meer scholen een leerstofaanbod verzorgen dat voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde dekkend is voor de kerndoelen, maar dat de doorgaande lijn in het leerstofaanbod en de afstemming van het leerstofaanbod op de leerlingen blijft steken op hetzelfde niveau. Ongeveer 40 procent van de scholen slaagt er in leerstof aan te bieden die bijdraagt aan een ononderbroken ontwikkeling van de leerlingen en voldoende mogelijkheden biedt rekening te houden met verschillen tussen leerlingen.
Ondanks de schaarste op de onderwijsarbeidsmarkt blijft leertijd een sterk aspect van het onderwijsleerproces. Ruim 90 procent van alle basisscholen biedt de leerlingen voldoende onderwijstijd en zorgt dat de tijd goed wordt benut.
Een goed pedagogisch klimaat kenmerkt zich enerzijds door veiligheid en structuur op de school en anderzijds door stimulering en uitdaging van leerlingen. Ruim 95 procent van de scholen biedt de leerlingen voldoende veiligheid en structuur. Dat was in 1998 en 1999 het geval, dat blijft ook zo in het schooljaar 1999/2000. Basisscholen hebben meer moeite met het tweede aspect. Leraren zorgen er op tweederde van de scholen voor dat zij hun leerlingen voldoende stimuleren en uitdagen. Sinds 1998 is er in dit opzicht in het basisonderwijs nauwelijks iets veranderd.
Bij het didactisch handelen vallen al langere tijd twee sterke kanten op: op meer dan 90 procent van de basisscholen verzorgen de leraren heldere en voldoende gestructureerde instructie en zorgen zij voor een doelmatige klassenorganisatie. Er zijn ook twee minder sterke kanten: gebruik van leer- en denkstrategieën en afstemming van instructie en verwerking op relevante verschillen tussen leerlingen. In 1998 en 1999 was er in deze opzichten sprake van een verbetering, maar die verbeteringen hebben zich niet doorgezet in het schooljaar 1999/2000. Op ongeveer 70 procent van de basisscholen weten de leraren hun leerlingen actief bij de lessen te betrekken. Dit percentage is sinds 1998 eerder gedaald dan gestegen. 'Meer handen in de klas' lijkt in de onderbouwgroepen een positief effect te hebben op het didactisch handelen.

De leerlingenzorg ten slotte is na een grote sprong voorwaarts halverwege de jaren negentig nu beland op een niveau waar ruim de helft van de scholen beschikt over een goed systeem voor en een goede uitvoering van de leerlingenzorg. Sinds 1998 is de kwaliteit van de leerlingenzorg niet verder vooruit gegaan.

2.10.2 Resultaten in het basisonderwijs

Zowel aan het eind van de basisschool als tijdens de schoolperiode zijn de resultaten van leerlingen op gestandaardiseerde toetsen op hetzelfde niveau gebleven als in 1999 het geval was. Het percentage scholen dat beschikt over voldoende gegevens om de resultaten op een betrouwbare manier vast te stellen, is toegenomen: driekwart beschikt over voldoende informatie over de resultaten aan het eind van de basisschool, 55 procent over de resultaten tijdens de schoolperiode. Van de scholen waar de inspectie de resultaten aan het eind van de basisschool kon waarderen, scoort 92 procent ten minste op of rond het verwachte niveau en 8 procent onder het verwachte niveau. Tijdens de schoolperiode scoort 80 procent van de scholen ten minste op het niveau dat verwacht mag worden.

2.10.3 De condities in het basisonderwijs

De condities voor basisscholen zijn in het algemeen gunstig voor het verloop van onderwijsleerprocessen. Dat betekent dat van die condities een positieve invloed kan uitgaan op de kwaliteit van de onderwijsprocessen en daarmee ook op het niveau van de resultaten. Evenals in vorige jaren kennen basisscholen een goede interne communicatie, onderhouden zij functionele externe contacten en zijn er voldoende zinvolle contacten tussen school en ouders of verzorgers. Op ruim een derde van de scholen is de kwaliteitszorg in het schooljaar 1999/2000 van voldoende niveau. In 1998 was dat nog maar op 20 procent van de scholen het geval. De inspectie constateert dat het schoolplan duidelijk heeft bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteitszorg op basisscholen. De kwaliteit van de professionalisering is ten opzichte van vorig jaar op hetzelfde niveau gebleven: op tweederde van de scholen is sprake van een stimulerende en ondersteunende rol van de directie, gerichte bevordering van deskundigheid en van een gemeenschappelijke visie op het onderwijs.

2.10.4 Afdelingen van scholen die vallen onder de WEC

De vorming van regionale expertisecentra in oprichting maakt goede vorderingen. Het onderwijs op veel instellingen vertoont echter duidelijke tekortkomingen in het leerstofaanbod, de leertijd en de leerlingenzorg. De kwaliteit van het pedagogisch klimaat en het didactisch handelen van leraren is in het algemeen van voldoende hoog niveau.

2.10.5 Conclusies

Ontwikkelingen in het onderwijs hebben tijd nodig. Wie verwacht dat het basisonderwijs elk jaar zichtbaar verbetert, houdt onvoldoende rekening met dit feit. De implementatie van een nieuwe methode kost een school veelal enkele jaren, wat betekent dat verbeteringen in het didactisch handelen van het lerarenteam nog meer tijd zullen vergen. Voordat effecten op de leerlingresultaten kunnen worden vastgesteld, zullen scholen vaak drie tot zes jaar verder zijn (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 1999). Hetzelfde, maar wellicht nog in sterkere mate, geldt voor de gevolgen van een betere kwaliteitszorg op scholen.
Ook in het schooljaar 1999/2000 is de kwaliteit van het basisonderwijs op verreweg de meeste scholen voldoende tot goed. Het hoeft dan ook niet direct zorgen te baren dat de kwaliteitsverbeteringen in het basisonderwijs die de inspectie vorige jaren kon vaststellen, dit jaar niet opnieuw zichtbaar zijn geworden. Evenmin mogen voorbarige conclusies worden verbonden aan het feit dat 1,90-scholen hun achterstand op andere scholen dit jaar niet verder hebben ingelopen.

Zorgelijker is het dat er een oorzaak aan te wijzen is voor het feit dat de gestage, positieve ontwikkelingen van de afgelopen jaren zich dit jaar niet voortzetten; een oorzaak die zich ook de eerstkomende jaren op veel scholen zal doen voelen.
Het lerarentekort bedreigt de kwaliteit van het onderwijs langs verschillende wegen. Naar het oordeel van de inspectie zijn drie centrale problemen aan te wijzen:

- het lerarentekort leidt tot toename van de toch al hoge werkdruk voor het personeel;
- vacatures en vervangingsproblemen belemmeren scholen bij het doen van nieuwe investeringen in onderwijskundige vernieuwingen en in professionalisering, ook lopende ontwikkelingen stagneren soms;
- de continuïteit in het basisonderwijs komt in het gedrang, zowel bij het leerstofaanbod als bij het pedagogisch en didactisch handelen van leraren, door frequente hergroeperingen van groepen en de inzet van steeds wisselende leraren voor de klas.

3 THEMA'S IN HET PRIMAIR ONDERWIJS

In dit hoofdstuk krijgt een drietal thema's bijzondere aandacht. In hoofdstuk 1 is al vermeld dat gekozen is voor de thema's lerarentekort (paragraaf 3.1), ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie in het primair onderwijs (paragraaf 3.2) en onderwijsachterstanden en achterstandsscholen (paragraaf 3.3).

3.1 Lerarentekort

3.1.1 Inleiding

De taak van leraren is de afgelopen decennia ingrijpend veranderd (zie onder meer Leune, 2000). Veel veranderingen leiden tot verzwaring van de werkdruk in het onderwijs, maar worden aan de andere kant ook ervaren als uitdagende elementen van het leraarsberoep. Dat blijkt uit het gegeven dat leraren in het primair onderwijs redelijk tevreden zijn met hun werk (Vaatstra en Jacob- Tacken, 2000) en mogelijk ook uit de toename van het aantal studenten op de PABO. De Nederlandse bevolking hecht veel waarde aan onderwijs en 85 procent van de Nederlanders heeft veel of tamelijk veel waardering voor de leraren in het basisonderwijs (Vrieze e.a., 2000). Tegelijkertijd stellen ouders steeds hogere kwaliteitseisen aan het onderwijs. Het SCP (2000) voorspelt in dit verband dat markoriëntatie en concurrentie zullen leiden tot een uitbreiding van het aantal particuliere scholen.
Een verandering die pas de laatste jaren volop in de scholen wordt gevoeld, betreft de schaarste op de onderwijsarbeidsmarkt. Ook buiten Nederland bestaat dit probleem. Ter illustratie: Sikkes (2000) noemt Londen, New York, Berlijn en Rotterdam de 'hotspots van het lerarentekort'. De inspectie heeft geconstateerd dat door het lerarentekort niet alleen de werkdruk toeneemt, maar dat de tekorten aan leraren ook een bedreiging vormen voor de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien komen investeringen in vernieuwingen in het gedrang als er onvoldoende personeel beschikbaar is. Vooral voor scholen waaraan hoge eisen worden gesteld, zoals scholen met veel achterstandsleerlingen in de grote steden, levert dit problemen op. Grotestadsscholen komen gemiddeld door vacatures en vervangingsproblemen dagelijks één leraar tekort.
Andere scholen waaraan hoge eisen worden gesteld, zijn de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. In sommige sectoren treedt ook hier het lerarentekort op soms pijnlijke wijze aan het licht. De inspectie heeft, met name vanuit het onderwijs aan Zeer Moeilijk Opvoedbare Kinderen (ZMOK), hierover signalen ontvangen. Vacatures blijken daar niet alleen nauwelijks te vervullen, maar de ruime arbeidsmarkt in andere sectoren van het onderwijs vormt daar tevens een bedreiging voor het behoud van het huidige lerarenbestand.

De inspectie juicht op zich de ontwikkeling toe dat de laatste jaren veel leraren andere functies of taken hebben gekregen. Zij werken nu als remedial teachers, coördineren de leerlingenzorg, de ICT-ontwikkeling of het taalbeleid van de school of hebben andere functies in het onderwijs gekregen, zoals bij bovenschoolse managers het geval is. Deze ontwikkeling beïnvloedt echter de arbeidsmarktsituatie en het tekort aan groepsleraren in het basisonderwijs.

3.1.2 De omvang van het lerarentekort

In de Arbeidsmarktramingen primair onderwijs 1998/2009 (Van der Neut e.a., 1999) voorzag het IVA dat de werkgelegenheid de komende jaren zou toenemen met twaalfduizend banen. In die ramingen kon nog geen rekening worden gehouden met de effecten van de verdere arbeidstijdverkorting. De vervangingsbehoefte in het onderwijs hangt af van de totale werkgelegenheid, de uitstroom en de gemiddelde taakomvang van het personeel. De taakomvang zal na een aanvankelijke stijging verder dalen doordat leraren die het onderwijs verlaten vaak een grotere taakomvang hebben dan de nieuwkomers, met name de herintreders.

Inmiddels blijkt dat de problemen groter zijn dan het IVA twee jaar geleden verwachtte. In het begin van het schooljaar 1999/2000 is het gemiddeld aantal onvervulde vacatures in het primair onderwijs ten opzichte van het jaar daarvoor meer dan verdubbeld en is het aantal onvervulde uren per school ruim twee keer zo groot geworden. Veel directeuren constateren dit jaar grotere problemen dan in vorige jaren om hun formatie rond te krijgen (OCenW, 2000a).
De vraag naar leraren blijft groot. Tussen 2000 en 2004 zal de werkgelegenheid stijgen met ruim 7,5 procent, zo blijkt uit tabel 3.1.2.

Tabel 3.1.2 Werkgelegenheidsontwikkeling in het primair onderwijs 2000 tot 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
werkgelegenheid in FTE	111.286	113.640	118.337	119.050	119.713
benodigde instroom (personen)	9.123	8.252	11.488	7.280	7.679
uitstroom pabo	4.500	4.800	5.200	5.700	6.000

Bron: IVA, 2000; Referentieraming OCenW

De instroom vanuit de lerarenopleiding neemt sterk toe. Maar de reserve aan leraren daalt van 9.500 personen dit jaar tot ongeveer 2.000 personen (of 1.300 fte's) in 2002. Voor een goede werking van de arbeidsmarkt is dit aantal volgens het IVA te klein. Het percentage wachtgelders is in het primair onderwijs lager dan in andere onderwijssectoren. Bovendien is het merendeel van de wachtgelders in het primair onderwijs ouder dan vijftig jaar en daardoor moeilijk bemiddelbaar. De gemiddelde leeftijd van leraren zal naar verwachting verder stijgen.

Duidelijk is dat de vervangingsbehoefte in het primair onderwijs de komende jaren groot zal blijven. Een piek in de vervangingsbehoefte zal in 2002 optreden door de laatste fase van de groepsverkleining. In dat jaar zullen er 6.600 zij-instromers of herintreders nodig zijn om in de behoefte te voorzien.

3.1.3 Vacatures, maatregelen van scholen en de gevolgen daarvan

Inleiding

Tijdens haar schoolbezoeken heeft de inspectie aanvullend op RST en IST onderzocht op een representatieve steekproef onder 357 basisscholen hoe vaak er sprake was van vacature- en vervangingsproblemen en welke maatregelen scholen hebben getroffen om die problemen aan te pakken.
Meer in het bijzonder ging het erom een inzicht te verkrijgen in antwoorden op de volgende vragen:

- hoeveel procent van de basisscholen kampt met vacature- en/of vervangingsproblemen?
- welke maatregelen hebben scholen getroffen om met vacature- en vervangingsproblemen om te gaan?
- welke gevolgen verwachten de scholen voor de leerlingen en de schoolorganisatie van de door hen getroffen maatregelen?

Hoeveel scholen hebben vacature- en/of vervangingsproblemen?

Op twee peildata in het schooljaar 1999/2000, 1 oktober en 1 april, is vastgesteld of er sprake was van niet vervulde vacatureruimte. Bij 21 procent van de basisscholen was dat het geval. Gemiddeld gezien gaat het om iets meer dan een halve vacature. Bij ruim een kwart van deze scholen (5,9 procent) blijkt dit probleem een half jaar of langer te duren. Bij de overige scholen is het probleem na ongeveer een half jaar opgelost, of is het probleem nog geen half jaar oud. In tabel 3.1.3a wordt een overzicht geboden van deze situaties.

Tabel 3.1.3a Ontwikkelingen in niet vervulde vacatureruimte in oktober en in april van het schooljaar 1999/2000 (in percentages)

scholen zonder onvervulde vacatures op beide peildata	79,0
scholen met onvervulde vacatures in oktober, die in april opgelost zijn	5,0
scholen met onvervulde vacatures in oktober die in april nog steeds bestaan	5,9
scholen met onvervulde vacatures in april, die in oktober nog niet bestonden	10,1

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

De tekorten aan leraren verschillen per regio, omvang en leerlingensamenstelling. Scholen met hardnekkige vacatureproblemen zijn als regel groot, hebben verhoudingsgewijs veel leerlingen met het gewicht 1,90 en staan vaker in de grote steden (G4 en G21).

Niet alleen om vacatures te vervullen, maar ook ter vervanging zijn leraren nodig. Het ziekteverzuim in het primair onderwijs is hoog en vooral de lengte van het ziekteverzuim neemt toe. In 1999 steeg het ziekteverzuim tot 8,65 procent en de gemiddelde verzuimduur tot 22 dagen. In de vier grote steden is het ziekteverzuim hoger dan in de rest van het land. In 'sterk verstedelijkte gebieden' steeg het ziekteverzuim percentage van 10,0 in 1998 tot 11,1 in 1999 (OCenW, 2000a). Een extra complicatie is dat vervanging steeds moeilijker wordt doordat veel vervangers al in reguliere vacatures zijn benoemd. Het vervangingspercentage in de grote steden liep tussen 1997 en 1999 terug van 82 naar 51 procent. Bovendien is er in de G4 sprake van een verhoogde mobiliteit van leraren (OCenW, 2000h). Veel personeel vertrekt naar scholen buiten de Randstad of naar kleinere gemeenten binnen de Randstad.
Om inzicht te krijgen in de vervangingsproblematiek heeft de inspectie aan scholen gevraagd of ze in een periode van twee weken voor één of meer groepsleraren-uren naar vervanging hadden gezocht. Vervolgens is gevraagd in hoeverre ze vervanging hebben kunnen vinden.
Een derde van de basisscholen kon in de twee peilweken in april in het geheel geen vervanging vinden. Op 30 procent van de scholen lukte het gedeeltelijk vervanging te regelen. Bij vervangingsproblemen blijken er geen verschillen te zijn naar schoolgrootte, schoolsamenstelling, signatuur en gemeentegrootte.

Uit een telefonische inventarisatie door Regioplan (Van Bergen, Van der Vegt en Vrielink, 2000) bleek bij de start van schooljaar 2000/2001 ruim een vijfde van de basisscholen vacatures te hebben. Het jaar daarvoor was dat nog een tiende van de basisscholen. De problemen in het speciaal basisonderwijs zijn nog groter dan in het basisonderwijs: 29 procent van de scholen kampt met onvervulde uren. Landelijk is het gemiddeld aantal onvervulde uren per school het afgelopen jaar ruim verdubbeld: van 3,03 uur in 1999/2000 tot 6,6 uur in 2000/2001. Het aantal scholen met onvervulde uren is het grootst in het westen. In de vier grote steden en op scholen met veel leerlingen uit de etnische minderheden zijn de problemen nog ernstiger.
Ruim tweederde van de directeuren heeft weinig hoop op een snelle vervulling van de vacatures. Het reservoir aan invallers lijkt langzamerhand te zijn opgedroogd. Veel invallers hebben inmiddels een reguliere betrekking aanvaard en scholen zijn vaak genoodzaakt andere oplossingen te zoeken als er vacatures zijn.

Maatregelen bij vacature- en vervangingsproblemen

Scholen kunnen diverse maatregelen treffen om de problemen van niet vervulde vacatureruimte of gebrek aan vervangers op te vangen. In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de mate waarin scholen deze maatregelen hebben genomen. Dit is berekend over de 21 procent scholen die in het schooljaar 1999/2000 een vacature had, respectievelijk de scholen die in de genoemde twee weken in april naar vervanging hebben gezocht.

Tabel 3.1.3b Welke maatregelen (in percentages) hebben scholen getroffen bij niet vervulde vacatureruimte (n=75) en als geen vervangers voor afwezige leraren konden worden gevonden (n=291)

Maatregelen	vacature	vervanging
inzet van personeel van andere scholen onder het bestuur	4,0	3,4
uitbreiding van het aantal uren van de op school aanwezige parttimers	46,7	41,0
vergroten van de leerlinggroepen	32,0	25,4
inzet van de intern begeleider als groepsleerkracht	32,0	26,8
inzet van de remedial teacher als groepsleerkracht	26,7	24,7
inzet van de vakleerkracht als groepsleerkracht	1,3	3,4
inzet van coördinatoren als groepsleerkracht	5,3	6,5
inzet van de adjunct-directeur als groepsleerkracht	18,7	19,6
inzet van de directeur als groepsleerkracht	41,3	35,4
inzet van onbevoegden (lio, onderwijsassistent, pabo-student, en dergelijke)	32,0	21,0
leerlingen zijn naar huis gestuurd	17,3	11,0

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Het blijkt dat scholen zich bij vacature- en vervangingsproblemen niet beperken tot één maatregel, maar vaak combinaties van maatregelen treffen om de lasten zo goed mogelijk te verdelen over het aanwezige personeel. Tijdelijke taakuitbreiding van zittende leraren en inzet van directieleden zijn de maatregelen die scholen het meest noemen. Regioplan komt tot dezelfde conclusie (Van Bergen, Van der Vegt en Vrielink, 2000).
Bij vacature- en vervangingsproblemen kiezen scholen voor vergelijkbare maatregelen. Opvallend is dat bij vacatures leerlingen vaker naar huis worden gestuurd dan bij vervangingsproblemen. Een verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat de andere noodoplossingen die scholen vinden bij kortdurend ziekteverzuim van leraren nog wel acceptabel zijn, maar minder aanvaardbaar worden gevonden bij vacatures die langere tijd onvervuld blijven. Scholen verrichten naar het oordeel van de inspectie veelal grote inspanningen om ondanks ernstige vacature- en vervangingsproblemen de leerlingen op school te houden. Zij nemen binnen hun mogelijkheden doorgaans adequate maatregelen om de problemen zo goed mogelijk op te vangen. Het naar huis sturen van leerlingen wordt door scholen in beginsel niet als een serieuze optie gezien. Op driekwart van de basisscholen gebeurt dit nooit en op een kwart incidenteel. Er zijn vrijwel geen basisscholen waar het afgelopen schooljaar vaker dan vijf keer groepen naar huis zijn gestuurd. Scholen sturen leerlingen vooral naar huis om naar buiten het signaal af te geven dat het water de scholen tot de lippen komt. Dat signaal maakt duidelijk dat er op veel scholen niet alleen sprake is van een verlies aan onderwijstijd, maar ook dat andere belangrijke zaken in de knel dreigen te komen, zoals de leerlingenzorg en de andere taken van interne begeleiders als ook de management- en beleidstaken van de schoolleider.

Welke gevolgen verwachten scholen?

De laatste vraag die de inspectie scholen voorlegde, betrof de gevolgen van de getroffen maatregelen. In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de reacties van scholen.

Tabel 3.1.3c Gevolgen die de scholen verwachten van de door hen getroffen maatregelen om vacature- en vervangingsproblemen op te vangen (n=357)

Door directeuren verwachte gevolgen	%
aantoonbaar lagere leervorderingen	9,2
toename van onrustige groepen	52,1
toename van gedragsproblemen	25,8
verlies van onderwijstijd in de groepen	40,1
minder dan het wettelijk verplichte aantal uren realiseren	5,9
minder tijd dan gepland besteden aan leerlingenzorg	49,7
minder breed aanbod	13,4
bepaalde geplande lesactiviteiten kunnen geen doorgang vinden	36,4
minder tijd voor onderwijskundig management	53,8
te weinig tijd voor beleidsvoorbereiding	37,8
te weinig tijd voor uitvoering van onderwijskundig beleid	40,9
de werkzaamheden van de intern begeleider komen in het gedrang	36,7
taakverzwaring van het personeel	65,8
meer ziekteverzuim	16,2

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Uit tabel 3.1.3c blijkt welke risico's het lerarentekort volgens de directeuren van basisscholen met zich meebrengt. Voor leerlingenzorg en voor onderwijskundig management blijft minder tijd over. Er ontstaat onrust in groepen en gedragsproblemen van leerlingen nemen toe of zijn moeilijker te beheersen. Verlies van leertijd treedt op en de werkdruk van leraren neemt toe. De inspectie neemt deze gevolgen ook in de praktijk waar. Om geen groepen naar huis te hoeven sturen, nemen scholen allerlei maatregelen die niet alleen verhoging van de werkdruk tot gevolg hebben, maar ook de leertijd negatief beïnvloeden en de doorgaande lijn in het onderwijs in gevaar brengen. De beleidsontwikkelingen van scholen staan onder druk doordat directieleden groepen moeten overnemen en veel remedial teachers en interne begeleiders moeten om dezelfde reden werk laten liggen. Hergroepering van leerlingen en het toenemend aantal verschillende leraren voor een groep maken de leerlingen onrustig en belemmeren ontwikkelingen in de richting van toenemende eigen verantwoordelijkheid van leerlingen voor hun leren, actieve betrokkenheid bij de lessen en afstemming van de lessen op verschillen tussen leerlingen.

3.1.4 Perspectieven

De schaarste op de onderwijsarbeidsmarkt doet zich vooral voelen in de grote steden en op scholen met veel leerlingen uit achterstandscategorieën. Ondanks de genomen en voorgenomen maatregelen van de overheid valt niet te verwachten dat de schaarste op korte termijn zal verdwijnen. Vooral in het schooljaar 2002/2003 zullen veel scholen, ook in andere delen van het land dan het westen, met onvervulde uren kampen en met vervangingsproblemen geconfronteerd worden.

Met twee soorten maatregelen probeert de overheid de problemen op te lossen:
- maatregelen met een generiek, randvoorwaarden scheppend karakter (herziening loongebouw, aanpak werkdruk, algemene opleidingsvoorzieningen en imagocampagne);
- specifieke maatregelen gericht op goed omschreven doelgroepen, zoals inactieven, onbevoegde hoger opgeleiden, schoolverlaters en management.

Er is veel belangstelling voor de zij-instroom route, maar het is niet eenvoudig de mensen daadwerkelijk voor de klas te krijgen. De eerste effecten zijn pas in 2001 te meten. Daarnaast moeten vakleraren en onderwijsassistenten kunnen doorgroeien naar het leraarsberoep en zal een beroep nodig zijn op de leraren-in-opleiding.

Ook andere ideeën en pogingen de negatieve effecten van het lerarentekort te verzachten, trekken de aandacht. Schoolbegeleidingsdiensten hebben, om scholen te ontlasten, een aanbod ontwikkeld voor de begeleiding van beginnende leraren en zij-instromers. Omdat het tekort aan leraren basisonderwijs zich concentreert in het westen van het land, zouden maatregelen nodig zijn om studenten van de PABO in het westen aan werk te helpen. De helft van de studenten PABO zegt eventueel wel naar de Randstad te willen,

als een stage daar goed bevalt. Om dit te bereiken, pleit Luijten (1999) voor verschillende maatregelen: meer aandacht in het PABO-curriculum voor achterstandswijken, kennismakingsexcursies naar en voldoende stagemogelijkheden in de Randstad, interregionale stage-coördinatie, reiskostenvergoedingen, goede voorlichting en beschikbaarheid van woonruimte.
Sikkes (2000) ziet maar één structurele oplossing van het lerarentekort op achterstandsscholen: allochtoon talent met een maatopleiding voor de klas brengen en daarbij niet kijken naar diploma's, maar naar capaciteiten.
In Nederland is 3 procent van de leraren afkomstig uit de etnische minderheidsgroepen. In de Verenigde Staten en Engeland, waar eveneens grote tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt bestaan, groeit het aantal laagdrempelige opleidingen voor minderheidsgroepen in hoog tempo, al staat de kwaliteit van de lerarenopleidingen in de Verenigde Staten volop ter discussie (Hirsch, Koppich en Knapp, 1998; Kanstronoom en Finn, 1999). Een ander pleidooi houdt in dat scholen, vooral scholen met veel leerlingen uit achterstandscategorieën, zich zouden moeten concentreren op het taal- en rekenonderwijs. Voor de andere leer- en vormingsgebieden zou dan, als er werkelijk onvoldoende leraren beschikbaar zijn, eventueel gebruik kunnen worden gemaakt van personeel zonder onderwijsbevoegdheid.

De inspectie heeft in hoofdstuk 2 geconstateerd dat de kwaliteit van het pedagogisch-didactisch handelen van de leraren in het basisonderwijs in de meeste opzichten goed is, maar dat veel leraren er tegelijkertijd nog moeite mee hebben zich aan te passen aan nieuwe eisen die aan hen gesteld worden. Verdere investeringen in professionalisering en onderwijskundige vernieuwingen zijn noodzakelijk, maar juist investeren komt in het gedrang als er onvoldoende personeel is.
De inspectie is van oordeel dat de hierboven beschreven maatregelen en ideeën op de langere termijn kunnen bijdragen aan vermindering van het lerarentekort, maar wijst ook op de risico's die ontstaan als onvoldoende gekwalificeerd personeel voor de klas komt te staan. Niettemin moet de conclusie luiden dat het onvermijdelijk is dat overheid en scholen keuzes maken en knopen doorhakken om verschraling van het onderwijs in de eerstkomende jaren te voorkomen. De inspectie pleit bij het maken van die - veelal pijnlijke, maar vaak ook onvermijdelijke - keuzes voor een prioritering van het onderwijs in de basisvaardigheden: Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. Vooral achterstanden bij taal en lezen wreken zich ook bij de andere leer- en vormingsgebieden. Bovendien zijn vaardigheden in taal en rekenen niet alleen bepalend voor de voortgang van leerlingen binnen het primair onderwijs, maar ook voor hun kansen in het vervolgonderwijs.
Landelijk besteden scholen de helft van de beschikbare tijd aan het onderwijs in Nederlandse taal en in rekenen en wiskunde en op scholen met veel leerlingen uit etnische minderheden zelfs bijna 60 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2000h).
De inspectie concludeert dat de meeste leerlingen die tijd ook hard nodig hebben. Veel scholen, vooral scholen met veel achterstandsleerlingen in de grote steden, zijn genoodzaakt keuzes te maken die de kwaliteit van het onderwijs in gevaar brengen. Juist in die situaties kan het extra risico's met zich meebrengen steeds weer te kiezen voor de kaasschaafmethode, de evenredige verdeling van armoede over alle leerlingen en alle leer- en vormingsgebieden. Het onderwijs in taal en rekenen kan, naar het oordeel van de inspectie, niet aan onbevoegde leraren worden overgelaten. Meer mogelijkheden daarvoor zijn te vinden bij andere leer- en vormingsgebieden. Voor bijvoorbeeld kunstzinnige oriëntatie en lichamelijke opvoeding ziet de inspectie kansen om afspraken te maken met lokale verenigingen, stichtingen of andere organisaties. Nog meer mogelijkheden om niet-bevoegde hulp in te schakelen zijn er voor zaken als pleinwacht of de opvang van leerlingen uit groepen die geen les kunnen krijgen.
Een andere mogelijkheid voor scholen ontstaat als zij het schijnbaar onverbrekelijke verband tussen onderwijs geven en onderwijs ontvangen ter discussie durven stellen. Tijd voor 'teaching' behoeft niet gelijk te zijn aan leertijd voor leerlingen.

Bevordering van zelfstandigheid van leerlingen en inzet van eigentijdse communicatiemiddelen maakt het mogelijk de leertijd voor leerlingen te handhaven, ook al neemt de tijd die leraren voor de klas staan af. Op scholen waar geen of minder sprake is van tekorten, krijgen leraren op die manier armslag om groepjes leerlingen aanvullende hulp te geven.

3.2 Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

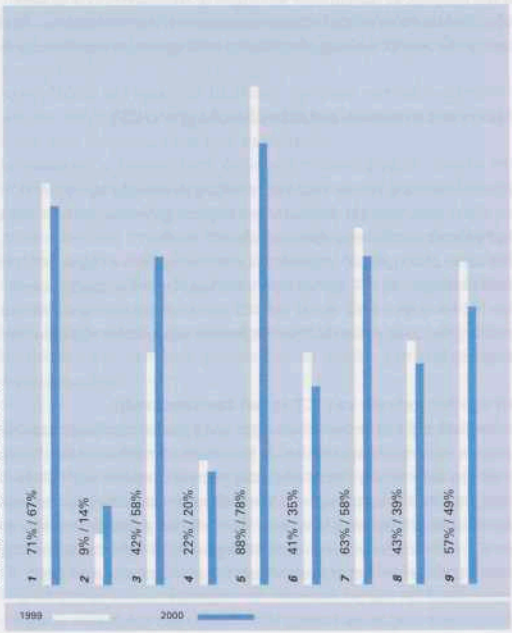
3.2.1 Inleiding

Onder verantwoordelijkheid van de inspectie is het afgelopen jaar een vijftal ICT-schoolportretten tot stand gekomen. Uit die portretten blijkt de grote inventiviteit van deze scholen bij het gebruik van de mogelijkheden die ICT biedt.
Zowel in 1999 als in 2000 ging de inspectie via een steekproef van bijna 500 basisscholen na hoe de ontwikkelingen bij ICT zijn verlopen. Aandachtspunten daarbij waren: ICT als onderdeel van het leerstofaanbod, de rol van ICT bij het didactisch handelen van leraren, de condities voor goed gebruik van ICT en het feitelijk gebruik van ICT door leerlingen, leraren en directieleden.

3.2.2 De kwaliteit van het gebruik van ICT in het basisonderwijs

Uit het schooltoezicht blijkt dat meer scholen dan vorig jaar bij hun leerstofaanbod gebruik maken van nieuwe communicatiemiddelen. In hun lessen stimuleren leraren hun leerlingen daarentegen minder vaak dan in 1999 zelfstandig gebruik te maken van ICT. De inspectie heeft wel waargenomen dat scholen gemiddeld over meer computers en vaak ook over meer software beschikken dan vorig jaar, maar dit heeft niet geleid tot een toenemende betekenis van ICT in het onderwijsleerproces. Uit figuur 3.2.2 blijkt dat de condities voor goed ICT onderwijs als geheel het afgelopen jaar niet gunstiger zijn geworden.

Figuur 3.2.2 Percentage scholen met gunstige condities voor goed ICT onderwijs



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

1 De school beschikt over ten minste één computer per 27 leerlingen
2 De school beschikt over een locaal netwerk
3 De school beschikt over aansluiting op een landelijk netwerk
4 De school beschikt over een invoeringsplan of invoeringstraject voor ICT
5 De school beschikt over een ICT-coördinator
6 De school heeft afspraken over het gebruik van ICT vastgelegd
7 De leraren krijgen regelmatig (bij)scholing voor gebruik ICT
8 De school heeft externe begeleiding voor ICT
9 De directie is tevreden over de software voor het leren van en met ICT

Tabel 3.2.2a Bevindingen ICT-monitor 1999/2000

	1998	1999	2000
leerlingen/PC-ratio	27	17	11,5
aansluiting op landelijk netwerk	52%	64%	87%
aansluiting op internet	23%	38%	67%

Bron: OCTO (2001)

De inspectie is van oordeel dat de condities voor goed ICT onderwijs voldoende zijn als de school over voldoende computers beschikt, aangesloten is op een landelijk netwerk en als leraren regelmatig geschoold worden voor het gebruik van ICT. In 1999 voldeed 22,5 procent van de scholen aan deze eisen, dit jaar ruim een kwart. Het percentage scholen met aansluiting op een landelijk netwerk is duidelijk gestegen.
Bij het leren in groep 8 is de situatie rond ICT het afgelopen jaar maar weinig veranderd. Dat betreft zowel het leren over ICT, het leren door middel van ICT als het leren met behulp van ICT.

Tabel 3.2.2b Percentage scholen waar leerlingen uit groep 8 voldoende leren over, door middel van en met behulp van ICT (n=492)

	1999	2000
Leren over ICT: de leerlingen gebruiken regelmatig de computer, de printer e.d., starten regelmatig zelfstandig programma's en gebruiken de computer regelmatig voor tekstverwerking	35,7	33,8
Leren door middel van ICT: de leerlingen oefenen of verwerken regelmatig leerstof door middel van ICT; zij krijgen regelmatig door middel van ICT nieuwe leerstof, extra oefenstof of verrijkingsstof aangeboden die aansluit bij hun niveau van kennis en/of vaardigheden	42,0	36,0
Leren met behulp van ICT: de leerlingen verzamelen regelmatig met behulp van ICT informatie, bewerken en analyseren regelmatig informatie, maken werkstukken met behulp van ICT of communiceren regelmatig met behulp van ICT	31,5	31,8

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Het leren over en met behulp van ICT is in de bovenbouw van de basisschool beduidend vaker van voldoende niveau dan in de onderbouw. Leerlingen in de onderbouw leren daarentegen zeker even vaak door middel van ICT als oudere leerlingen.
Het gebruik van ICT door de schoolleiding en de leraren blijkt het afgelopen jaar niet of nauwelijks te zijn toegenomen. De verschillen tussen de leraren van verschillende groepen zijn in dit opzicht te verwaarlozen.

De bevindingen van de inspectie over ICT in het basisonderwijs kunnen worden aangevuld met informatie uit andere bronnen. Bosma (2000b) concludeert dat leraren in het primair onderwijs thuis minder vaak de computer gebruiken dan leraren in het voortgezet onderwijs, maar er op school vaker gebruik van maken. Ruim de helft van de leraren gebruikt de computer dagelijks op het werk en bijna een kwart doet dat wekelijks.
Een minderheid van 37 procent van de leraren in het primair onderwijs vindt zichzelf voldoende vaardig voor computergebruik in het onderwijs. Bij deze vaardigheden gaat het niet in de eerste plaats om algemene computerkennis of -vaardigheden, maar om kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het gebruik van ICT ter ondersteuning van onderwijsprocessen (Ten Brummelhuis, 2001).
Grote eenstemmigheid bestaat er over de randvoorwaarden waaronder met computers gewerkt moet worden. Leraren klagen over verouderde apparatuur, gebrekkige programma's, het ontbreken van deskundigheid en van systeembeheer. Ook zijn zij van mening dat er te weinig tijd voor scholing beschikbaar is. Gevoegd bij de ontevredenheid van afgestudeerden van de PABO over ICT in hun opleiding (Vaatstra en Jacob-Tacken, 2000), lijkt vooral het gebrek aan scholing de ontwikkeling in de weg te staan van ICT gebruik in het onderwijs. Het feit dat op 58 procent van de scholen leraren regelmatig scholing ontvangen voor het gebruik van ICT, is in de ogen van veel leraren kennelijk niet voldoende. Ook in vergelijking met andere landen is dit percentage aan de lage kant (Doornekamp, 2000). Ouders zijn evenmin onverdeeld positief over ICT in het basisonderwijs: bijna de helft van de ouders vindt dat er aan dit onderwerp onvoldoende aandacht wordt besteed (Vrieze, Tiebosch en Van Kessel, 2000).
Op achterstandsscholen wordt de computer gemiddeld minder vaak ingezet dan op andere scholen (Overmaat en Ledoux, 2000).

Vanuit internationaal perspectief gezien, staat de ontwikkeling van ICT er in Nederland niet slecht voor. De meeste basisscholen streven naar integratie van ICT in het curriculum. In andere landen is dat op minder scholen het geval. Directeuren van scholen voor primair onderwijs zijn echter pessimistischer dan directeuren in andere landen over de betekenis van ICT voor het realiseren van nieuwe werkwijzen in het onderwijs (Doornekamp, 2000). Het aantal computers per leerling was in 1998 in ons land aanzienlijk lager dan in de Verenigde Staten en Canada en lag ook onder het gemiddelde van Finland en Engeland. Ook beschikten in 1998 maar weinig scholen over voldoende randapparatuur (cd-rom speler, cd-writer, kleurenprinter en scanner).

Uit de ICT-monitor 1999/2000 (Ten Brummelhuis, 2001) blijkt dat het aantal computers op Nederlandse basisscholen in snel tempo toeneemt en dat de achterstand op vergelijkbare landen in dit opzicht afneemt.

3.2.3 Samenvatting en conclusie

Ondanks het feit dat sommige scholen duidelijk maken hoe waardevol ICT in het basisonderwijs kan zijn, heeft de inspectie het afgelopen jaar nauwelijks ontwikkelingen gezien in het gebruik van ICT. De integratie van ICT in het primaire onderwijsproces blijkt, net als bij veel andere vernieuwingen, een zaak van lange adem te zijn.
De stagnatie - en op onderdelen zelfs de achteruitgang - bij dit proces zou in verband kunnen staan met het lerarentekort. Al moet hierbij wel aangetekend worden dat de gevolgen van het lerarentekort in de ene regio sterker doorwerken dan in de andere. Ook voor ICT-coördinatoren geldt dat zij regelmatig voor vervanging worden ingezet en veel scholen blijken het door de toenemende werkdruk, moeilijk te vinden tijd te investeren in de scholing van leraren.
Toch kan ICT op de langere termijn mogelijkheden bieden om de werkdruk van leraren te verminderen. Als leerlingen zelfstandig gebruik kunnen maken van ICT als leermiddel, voldoende computers aanwezig zijn en goede educatieve software beschikbaar is, kan dit de leraar ook ontlasten. Uiteraard beseft de inspectie dat ook in dit opzicht de kost voor de baat uitgaat en dat flinke investeringen in tijd en geld nodig zijn, vooral in de vorm van scholing voor leraren.

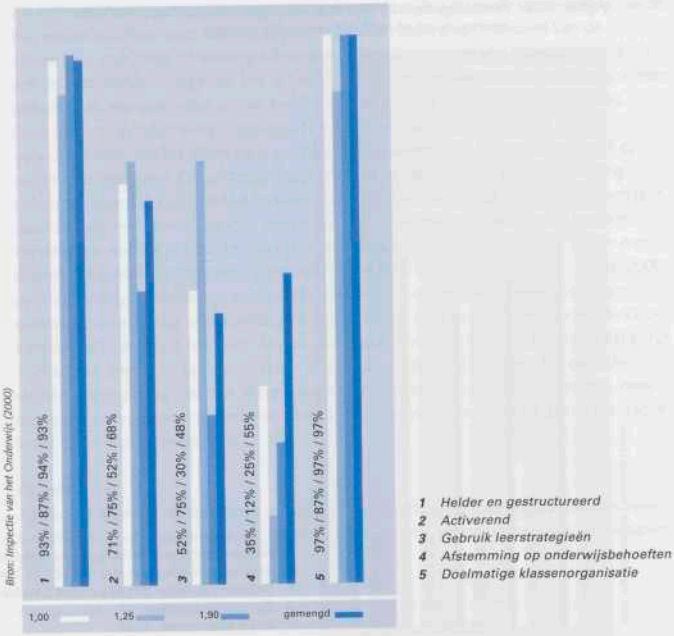
3.3 Onderwijsachterstanden en achterstandsscholen

Leerlingen met onderwijsachterstanden zijn op vrijwel elke school te vinden, op sommige scholen meer, op andere minder. Vooral in het laatste decennium van de twintigste eeuw ging de meeste belangstelling uit naar de problemen van leerlingen afkomstig uit de etnische minderheidsgroepen en naar de scholen die door veel van deze leerlingen worden bezocht. Andere achterstandsleerlingen en andere scholen met problemen trokken veel minder aandacht. In deze paragraaf gaat de inspectie in op verschillende categorieën achterstandsleerlingen en op scholen waar de kwaliteit van het onderwijs niet goed genoeg is.
De kwaliteit van de onderwijsleerprocessen, het niveau van de opbrengsten en de condities die hiervoor van belang zijn, worden achtereenvolgens toegelicht. Paragraaf 3.3.4 is gewijd aan de kenmerken van goede scholen en van zeer zwakke scholen.
In paragraaf 3.3.5 volgen een samenvatting en enkele conclusies.

3.3.1 Onderwijsleerprocessen

Figuur 3.3.1 toont de positie van de 1,00-, de 1,25-, de 1,90-scholen en van de scholen met een gemengde leerlingenpopulatie op de kwaliteitskenmerken voor het didactisch handelen van leraren.

Figuur 3.3.1 Percentage basisscholen naar samenstelling van de leerlingenpopulatie dat voldoet aan de kwaliteitskenmerken voor didactisch handelen



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

In het Onderwijsverslag over 1999 sprak de inspectie het vermoeden uit dat scholen met overwegend 1,90-leerlingen hun achterstand bij het didactisch handelen aan het inlopen waren. Dat vermoeden wordt niet bevestigd. Zowel bij het activeren van leerlingen, het gebruik van leerstrategieën als bij de afstemming op verschillen, zijn de achterstanden van deze scholen op andere scholen niet verder verminderd. Wat afstemming betreft, springt de ongunstige situatie op 1,25-scholen in het oog. De positie van gemengde scholen, scholen waar geen enkele categorie leerlingen in de meerderheid is, mag niet onbelicht blijven. Deze scholen scoren op de meeste aspecten van het didactisch handelen even of bijna even hoog als 1,00-scholen.

3.3.2 Resultaten

Figuur 3.3.2 Percentage basisscholen naar leerlingenpopulatie met resultaten ten minste op of rond het verwachte niveau

De leerlingresultaten liggen vooral op scholen met een gemengde leerlingenpopulatie en in iets mindere mate op 1,00-scholen relatief vaak ten minste op het niveau dat van die scholen mag worden verwacht. De achterstand van 1,90-scholen op scholen met een anders samengestelde leerlingenpopulatie is duidelijk en die achterstand neemt nog toe als wordt gekeken naar de leerlingresultaten tijdens de schoolperiode. Naarmate het percentage 1,90-leerlingen op een school toeneemt, voldoen minder scholen aan de verwachtingen. De situatie op scholen met meer dan 70 procent leerlingen uit de etnische minderheden is duidelijk ongunstiger dan op scholen met meer dan 50 procent van deze leerlingen. Vooral de relatief hoge resultaten op gemengde scholen zijn verrassend. Op deze scholen liggen zowel de resultaten aan het eind van de basisschool als gedurende de basisschool vaak op het verwachte niveau. Waar de resultaten op tussenmomenten landelijk op iets meer dan de helft van de basisscholen van voldoende niveau zijn, is dat op tweederde van de scholen met een gemengde leerlingenpopulatie het geval.

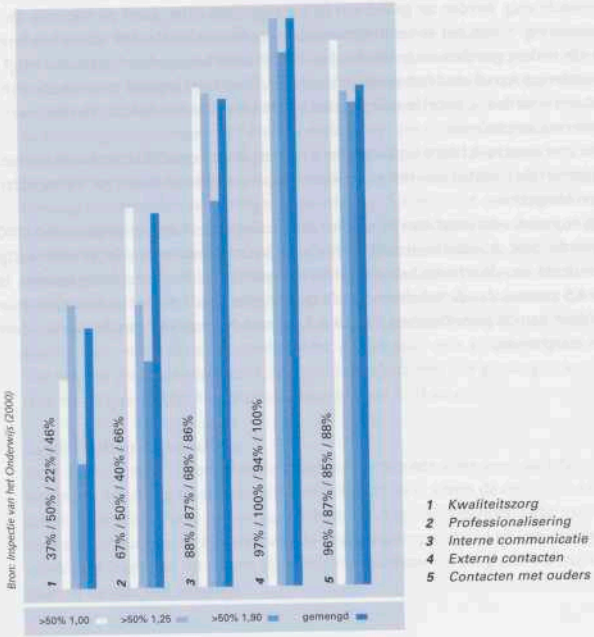
Uit onderzoek naar de samenhang tussen de resultaten en de samenstelling van de leerlingenpopulatie op een school of in een groep, komen verschillende nuances naar voren. Schoor (2000) concludeert dat er naar verhouding op scholen met veel achterstandsleerlingen meer leerlingen voorkomen met te lage prestaties dan op scholen met vrijwel alleen 1,00-leerlingen. Er lijkt sprake van een cumulatie-effect: als meer dan de helft van de leerlingen achterstanden heeft, treden er ongunstige effecten op. Ook uit de PPON-rekenpeiling aan het eind van de basisschool (Janssen e.a., 1999) blijkt dat er een extra negatief effect optreedt op scholen met veel achterstandsleerlingen. Uit de rekenpeiling halverwege de basisschool (Nooteboom e.a., 2000) komt eveneens naar voren dat de omstandigheid dat een school door relatief veel

leerlingen wordt bezocht met een minder gunstige sociaal-economische achtergrond, mogelijk een extra druk legt op het niveau van de rekenprestaties. Westerbeek (1999) concludeert dat een deel van de achterstand van 1,90-leerlingen te wijten is aan de samenstelling van de klas waarin ze zitten. Voor taal zou het om 9 en voor rekenen om 7 procent van de achterstand gaan. Niet de etnische samenstelling van de klas is daarbij doorslaggevend, als wel de gemiddelde intelligentie. Het ligt voor de hand dat de taalprestaties ongunstig worden beïnvloed als een groot deel van de leerlingen in de klas nog geen Nederlands spreekt. Ruim tien jaar geleden werd in een proefschrift (Teunissen, 1988) aandacht gevraagd voor de effecten die het zitten op een school met overwegend 1,90-leerlingen heeft op autochtone leerlingen. Geconstateerd werd dat het gevaar op deze scholen aanwezig is dat de Nederlandse instructietaal zodanig vereenvoudigd wordt, dat taalvaardige leerlingen daarvan niet meer optimaal profijt trekken en onder hun mogelijkheden gaan presteren. Uit de gegevens die in Utrecht, Den Haag en Rotterdam zijn verzameld (zie onder meer Altemühl-Booltink en Uiterwijk, 2000; Herberghs, 2000 en Iedere leerling in beeld, 2000) over de leerlingresultaten op de Cito-Eindtoets komt een andere nuance naar voren. Leerlingen uit etnische minderheidsgroepen scoren in deze steden niet lager op de Cito-Eindtoets dan elders in het land. Juist de score van leerlingen met het gewicht 1,00 en/of 1,25 of van leerlingen op andere dan 1,90-scholen blijkt zorg te baren. De veronderstelling dringt zich op dat niet alleen voor leerlingen uit de etnische minderheden, maar ook voor leerlingen van Nederlandse herkomst de samenstelling van de groep een factor is die de resultaten beïnvloedt.

3.3.3 Condities

Figuur 3.3.3 brengt de resultaten in beeld op de verschillende categorieën scholen voor kwaliteitszorg, professionalisering, interne communicatie, externe contacten en contacten met ouders.

Figuur 3.3.3 Percentage scholen naar leerlingenpopulatie dat voldoende scoort op de onderscheiden kwaliteitskenmerken voor condities



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

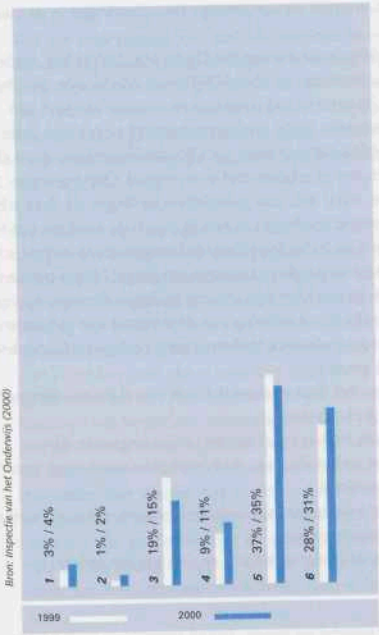
De condities voor goed onderwijs zijn op scholen met vooral 1,00-leerlingen en gemengde scholen gemiddeld gunstiger dan op scholen die vooral door leerlingen uit achterstandscategorieën worden bezocht. Scholen met overwegend leerlingen uit de etnische minderheden scoren vooral lager op de condities kwaliteitszorg, professionalisering en interne communicatie. Juist deze condities bepalen in belangrijke mate het zelfregulerend vermogen van scholen. Het lerarentekort doet zich het scherpst voelen op scholen in de grote steden en op 1,90-scholen. Leraren op deze scholen spannen zich vaak tot het uiterste in om in de groep te doen wat mogelijk is, maar slagen er kennelijk niet voldoende in nog tijd en energie te steken in investeringen voor de toekomst.

3.3.4 Goede scholen en zeer zwakke scholen

De kwaliteit van het onderwijs blijkt onder meer uit het niveau van de leerprestaties, zoals bepaald met behulp van curriculumonafhankelijke toetsen (Scheerens, 1997). Een goede school laat goede resultaten zien voor het hele curriculum, of althans voor alle kernvakken. Dit niet alleen aan het eind van de basisschool, maar ook tijdens de schoolperiode.
Een deel van de verschillen in leerprestaties kan verklaard worden uit schoolkenmerken. Het grootste deel van de verschillen is toe te schrijven aan de intelligentie van leerlingen en hun ouderlijk milieu. Over de stabiliteit van schooleffecten verschillen deskundigen van oordeel. Scheerens komt tot de conclusie dat schooleffectiviteit in belangrijke mate berust op subsystemen binnen de school, zoals groepen en leraren. Anderen (zie bijvoorbeeld Dronkers en Deckers, 2000) stellen dat schooleffectiviteit niet in de eerste plaats afhangt van leerling- of groepskenmerken, maar van de stabiliteit en kwaliteit van de interne organisatie van basisscholen. Bij taal is de stabiliteit groter dan bij rekenen vanwege de grotere consensus die zou bestaan over het belang en de aanpak van het taalonderwijs. Bij rekenen is het sterker afhankelijk van de toevallige leraren, leerlingen en schoolkenmerken.

Bij de waardering van het niveau van de resultaten houdt de inspectie rekening met fluctuaties hierin over de jaren heen. Pas als de leerlingresultaten aan het eind van de basisschool gedurende drie achtereenvolgende jaren substantieel hoger of lager zijn dan verwacht mag worden op grond van de leerlingenpopulatie, geeft de inspectie de waardering 'boven het verwachte niveau' respectievelijk 'onder het verwachte niveau'. In alle andere gevallen waar scholen beschikken over betrouwbare gegevens volgt de waardering 'op of rond het verwachte niveau'. Daarnaast beperkt de inspectie zich niet tot een waardering voor de opbrengsten, maar beoordeelt zij ook de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen.
Van zeer zwakke scholen is pas sprake als de resultaten onder het verwachte niveau liggen én de kwaliteit van het onderwijsleerproces op één of meer cruciale aspecten onvoldoende is.
Op ongeveer een kwart van de scholen die de inspectie in het schooljaar 1999/2000 heeft bezocht, konden de resultaten niet op een betrouwbare manier worden vastgesteld. Een derde van de scholen behoort tot de categorie goed functionerende scholen, terwijl op 4,5 procent van de scholen noch de opbrengsten noch de onderwijsleerprocessen voldoen aan de gestelde eisen. Figuur 3.3.4 toont de verdeling van de scholen over de zes categorieën.

Figuur 3.4 Het percentage goed functionerende scholen en zeer zwakke scholen in 1999 en 2000.



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

1 Scholen met resultaten onder het verwachte niveau en onvoldoende kwaliteit van één of meer cruciale aspecten van het onderwijsleerproces
2 Scholen met resultaten onder het verwachte niveau en voldoende kwaliteit van de cruciale aspecten van het onderwijsleerproces
3 Scholen die niet beschikken over betrouwbare informatie over de resultaten en onvoldoende kwaliteit op één of meer cruciale aspecten van het onderwijsleerproces
4 Scholen die niet beschikken over betrouwbare informatie over de resultaten en voldoende kwaliteit van de cruciale aspecten van het onderwijsleerproces
5 Scholen met resultaten op, rond of boven het verwachte niveau en onvoldoende kwaliteit van één of meer cruciale aspecten van het onderwijsleerproces
6 Scholen met resultaten op, rond of boven het verwachte niveau en voldoende kwaliteit van de cruciale aspecten van het onderwijsleerproces

De inspectie verwacht dat zich onder de scholen waar de resultaten aan het eind van de basisschool niet op een betrouwbare wijze konden worden vastgesteld, ten minste evenveel zeer zwakke scholen bevinden als onder andere scholen. Aangenomen kan worden dat op iets meer dan 5 procent van alle basisscholen zowel de resultaten als de onderwijsleerprocessen van onvoldoende hoog niveau zijn. Dat zou betekenen dat Nederland ruim 350 zeer zwak presterende basisscholen telt. Zeer zwakke scholen zijn te vinden bij alle denominaties, in alle provincies en bij alle scholen van verschillende omvang en verschillende leerlingensamenstelling. Scholen met overwegend leerlingen uit de etnische minderheden behoren twee keer zo vaak als 1,00-scholen of gemengde scholen tot de categorie zeer zwakke scholen. Maar de situatie op veel scholen met overwegend autochtone achterstandsleerlingen is onrustbarend: waar het niveau van de resultaten kan worden vastgesteld, scoort bijna een kwart van de scholen onder-de-maat. De kans dat een 1,25-school daarnaast ook in de kwaliteit van het onderwijsleerproces tekortschiet - en daarmee dan behoort tot de categorie zeer zwakke scholen - is daarmee vier keer zo groot als voor een 1,00-school of school met een gemengde leerlingenpopulatie en ruim anderhalf keer zo groot als voor een 1,90-school.

3.3.5 Samenvatting en conclusie

Nog steeds komen onderwijsachterstanden in versterkte mate voor op scholen met veel leerlingen afkomstig uit de etnische minderheden. Niet alleen de resultaten blijven vaak achter bij wat op grond van de samenstelling van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht, maar ook de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen en van de condities is gemiddeld lager dan op andere scholen. De inhaalrace die vorig jaar van start leek te gaan, is dit jaar niet vervolgd.

Zeker evenveel zorgen maakt de inspectie zich over scholen die vooral worden bevolkt door autochtone leerlingen van laag opgeleide ouders. Op één van de zes 1,25-scholen is zowel sprake van te lage opbrengsten als van ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen.
In het Onderwijsverslag over 1999 (Inspectie van het Onderwijs, 2000j) kon, onder meer op basis van de Rapportage Minderheden van het SCP (Tesser, Mertens en Van Praag, 1999), worden vastgesteld dat de achterstand langzaam maar zeker afneemt van leerlingen uit de etnische minderheden. Deze leerlingen doen het beduidend beter dan tien jaar geleden. Tegelijkertijd blijkt dat leerlingen op 1,90-scholen minder goed af zijn dan leerlingen op gemengde scholen of scholen met overwegend 1,00-leerlingen. Dat geldt niet alleen voor allochtone, maar ook voor autochtone leerlingen op deze scholen. Als basisscholen met veel achterstandsleerlingen er niet in slagen de kwaliteit van hun onderwijsleerprocessen ten minste op hetzelfde niveau te brengen als bij andere scholen het geval is, zullen de onderwijsachterstanden van leerlingen langer blijven bestaan dan strikt nodig is. De inspectie pleit, in aansluiting en vervolg op het onderwijskansenplan, voor een gerichte en brede operatie ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs op scholen die de leerlingen niet geven wat ze toekomt: goed onderwijs. Onderdelen van deze operatie moeten in elk geval zijn:

- een snelle en brede aanpak van het lerarentekort dat zich vooral doet voelen op de achterstandsscholen in de grote steden;
- verhoging van de deelname van leerlingen uit achterstandscategorieën aan voorschoolse voorzieningen en verbetering van de inhoudelijke aansluiting tussen deze voorzieningen en de basisschool;
- investeringen in de didactische kwaliteiten van de leraren, waaronder hun vaardigheden in ICT-gebruik in het onderwijsleerproces;
- prioriteit voor het onderwijs in de Nederlandse taal en - in iets mindere mate - in rekenen en wiskunde.

4 NABESCHOUWING

Het is al vaak gezegd, ook door de inspectie: invoering van vernieuwingen en realisering van kwaliteitsverbeteringen kosten in het onderwijs tijd, soms veel tijd. Bovendien moet er voor deze ontwikkelingen op de scholen voldoende ruimte zijn en een breed draagvlak. Veel energie steken scholen en leraren in hun pogingen het onderwijsproces op gang te houden. Dit is, gezien de schaarste op de onderwijsarbeidsmarkt, op veel scholen ook hard nodig. Noodzakelijke investeringen in vernieuwingen komen in deze situatie op de tweede plaats.

De kwaliteit van het basisonderwijs is sinds 1999 vrijwel niet veranderd. Leertijd, het veilige en ondersteunende pedagogisch klimaat, de structuur en organisatie van de lessen en de wijze waarop leraren hun leerlingen bij die lessen betrekken, zijn de sterke punten van het basisonderwijs in Nederland. De kwaliteit van het leerstofaanbod wat betreft de dekking van de kerndoelen voor Nederlandse taal gaat dit jaar weer verder vooruit en ook de kwaliteitszorg op basisscholen ontwikkelt zich bemoedigend.
Aan de andere kant zijn er aspecten die, althans nu, geen verdere versterking laten zien. Bij de integratie van ICT in het onderwijsleerproces, de leerlingenzorg en het didactisch handelen van leraren op 'achterstandsscholen', is geen vooruitgang te constateren. Het optimisme van de afgelopen jaren moet worden getemperd.
De inspectie komt tot de conclusie dat het onjuist is de term 'achterstandsschool' te reserveren voor scholen met een meerderheid van allochtone leerlingen. Enerzijds biedt een groot deel van de scholen met overwegend leerlingen uit de etnische minderheden onderwijs van goede kwaliteit en anderzijds blijken de problemen op 1,25-scholen minstens zo ernstig te zijn als op 1,90-scholen. Voor alle scholen die zeer zwak functioneren, zou een onderwijskansenbeleid perspectief kunnen bieden.

Het tekort aan leraren begint, vooral op scholen in het westen van het land en op scholen met veel leerlingen afkomstig uit de etnische minderheidsgroepen, een negatieve invloed te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs. Vorig jaar moest de inspectie concluderen dat de leerlingenzorg daaronder leed. Dit jaar zijn de gevolgen ook te zien bij kwaliteitskenmerken als de doorgaande lijn in het leerstofaanbod, de leertijd, de zelfstandigheid van leerlingen, aspecten van het didactisch handelen van leraren en de kwaliteit van het schoolmanagement. Als de sombere prognoses over het lerarentekort juist zijn, moet rekening worden gehouden met een verschraling van het onderwijs, zowel in het basisonderwijs als in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Naar het oordeel van de inspectie moeten scholen, besturen, gemeenten en rijksoverheid de handen ineen slaan om te voorkomen dat die verschraling de kwaliteit van het onderwijs te sterk zal aantasten. Een reeks van samenhangende maatregelen is daarvoor nodig. Allereerst pleit de inspectie voor verdergaande inspanningen om het lerarentekort te beperken. Naast de door de rijksoverheid al getroffen maatregelen kan gedacht worden aan een meer evenredige verdeling van de lasten over het land: meer aandacht in het PABO-curriculum voor achterstandswijken, kennismakingsexcursies naar en voldoende stagemogelijkheden in de Randstad, interregionale stage-coördinatie, reiskostenvergoedingen, goede voorlichting en beschikbaarheid van woonruimte. Ook het aanboren van nieuw, met name allochtoon, talent is voor de iets langere termijn aan te bevelen.
Een tweede serie maatregelen heeft betrekking op investeringen in het onderwijs, investeringen die vaak het meest nodig zijn als daarvoor de minste ruimte aanwezig is. Hierbij denkt de inspectie niet in de eerste plaats aan salarismaatregelen, maar vooral aan ruimte voor leraren, directieleden en ander onderwijspersoneel om te investeren in hun eigen en elkaars kwaliteit en professionaliteit. Voor middelen zal de overheid moeten zorgen, maar scholen zelf staan voor de juist nu moeilijke, maar niettemin vaak noodzakelijke, opgave hiervoor tijd en energie vrij te maken.

Op tijd voor onderwijs is de derde serie maatregelen gericht. Als het maken van pijnlijke keuzes onvermijdelijk is, bepleit de inspectie voorrang voor het onderwijs in de Nederlandse taal en in mindere mate in rekenen en wiskunde. Leerlingen blijken vooral taalachterstanden nauwelijks in te kunnen lopen, wat zich ook wreekt bij de overige leer- en vormingsgebieden. Bovendien zijn vaardigheden in taal niet alleen bepalend voor de voortgang van leerlingen binnen het primair onderwijs, maar ook voor hun kansen in het vervolgonderwijs.
Er zijn verschillende mogelijkheden de voor onderwijs beschikbare tijd uit te breiden. Leerlingen krijgen meer tijd voor leren als ze daar op jongere leeftijd mee beginnen. Belemmeringen voor deelname aan de voorschool moeten, vooral voor leerlingen uit de achterstandscategorieën, uit de weg geruimd worden. Een nieuwe manier van denken over tijd voor het geven van onderwijs en het ontvangen ervan, over tijd voor 'teaching' en voor 'learning', biedt een tweede mogelijkheid. Scholen waar de leraren hun leerlingen weten te stimuleren tot zelfstandigheid en het nemen van eigen verantwoordelijkheid voor een deel van hun leerproces, kunnen daarvan profijt trekken in de vorm van andere, meer flexibele, groeperingsvormen en didactische werkwijzen. Uiteraard zijn daarvoor voldoende hoogwaardige 'leraarvrije' materialen nodig, waaronder voldoende ICT.

is de afgelope
tot zelfstandighe
doelbewust bele
nog onvoldoend
ldactisch

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 99

1 INLEIDING 103
1.1 Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs 103
1.2 Kwantitatieve ontwikkelingen 103
1.3 Leeswijzer 105

2 DE KWALITEIT VAN HET VOORTGEZET ONDERWIJS 107
2.1 Inleiding 107
2.1.1 De resultaten 107
2.1.2 De kwaliteit van het aanbod 107
2.1.3 De kwaliteit van het onderwijsleerproces 108
2.1.4 De kwaliteit van de leerlingbegeleiding en leerlingenzorg 112
2.1.5 De kwaliteit van organisatie en beleid 113
2.1.6 Conclusies 115
2.2 Lesuitval door lerarentekort en ziekte 116
2.2.1 Inleiding 116
2.2.2 Percentage niet gegeven lessen 116
2.2.3 Verschillen tussen scholen 117
2.2.4 Voorkomen van uitval 117
2.2.5 Andere gegevens 118
2.2.6 Conclusie 118
2.3 Centrale examens en schoolonderzoeken 119
2.3.1 De gang van zaken bij de examens 119
2.3.2 De schoolonderzoeken/schoolexamens 120
2.3.3 De staatsexamens MAVO, HAVO en VWO 122
2.3.4 Conclusies 122
2.4 Resultaten in het voortgezet onderwijs 122
2.4.1 Eindexamenresultaten 123
2.4.2 Resultaten exacte vakken in leerjaar 2 125
2.4.3 De resultaten van risicoleerlingen 126
2.4.4 Voortijdig schoolverlaten 126
2.4.5 Conclusies 127
2.5 Naleving wet- en regelgeving 127

3 THEMA'S IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS 131
3.1 Het VMBO in ontwikkeling 131
3.1.1 Inleiding 131
3.1.2 Bevindingen 131
3.1.3 Conclusies 134
3.2 De Tweede Fase HAVO-VWO 135
3.2.1 Inleiding 135
3.2.2 De onderwijskundige inrichting en de eisen van de wet 136
3.2.3 Knelpunten bij de invoering van de Tweede Fase 137
3.2.4 Conclusies 140
3.3 Cultuureducatie in het voortgezet onderwijs 141
3.3.1 Inleiding 141
3.3.2 Bevindingen 141
3.3.3 Conclusies 143

4 NABESCHOUWING 145

SAMENVATTING

De toestand van het voortgezet onderwijs op hoofdlijnen

De resultaten van het onderwijs (zoals examenresultaten, schoolloopbanen zonder vertraging) zijn in het voortgezet onderwijs voldoende tot goed op 86 procent van de opleidingen van het VBO, 79 procent van het MAVO, 69 procent van het HAVO, en 79 procent van het VWO. Op scholen waarvan de resultaten als onvoldoende werden beoordeeld, lopen de leerlingen relatief veel vertraging op of behalen ze relatief lage examencijfers.

Ouders tonen zich in het algemeen tevreden over het onderwijs op de school van hun kinderen. Uit de bevindingen van de inspectie blijkt echter dat het leerstofaanbod, het onderwijsleerproces, de leerlingenbegeleiding en de schoolorganisatie (op onderdelen) nog niet in overeenstemming zijn met de eisen die de inspectie hieraan (na overleg met bestuurders, schoolleiders en leraren) heeft gesteld.

Op ruim 50 procent van de scholen dienen meer concrete afspraken te worden gemaakt over samenhang en afstemming binnen het leerstofaanbod. De planning van de leerstof is vrijwel overal een zaak van de afzonderlijke vaksecties waarop de schoolleiding nauwelijks of geen zicht heeft.

Op vrijwel alle scholen is het pedagogisch handelen van de leraren voldoende tot goed. Het didactisch handelen is op tweederde van de scholen voldoende tot goed. Op een derde is het zwak, omdat hier de kwaliteit van meer dan 25 procent van de lessen didactisch gezien onvoldoende is.

Op 60 procent van de VO-scholen verdient de leeromgeving meer aandacht. Deze is vaak onvoldoende uitdagend of stimulerend ingericht, omdat er te weinig sprake is van afwisselende leersituaties, adequate leermiddelen en informatiebronnen.

De leerlingenbegeleiding en leerlingenzorg zijn op ruim 90 procent van de scholen in orde. Het accent ligt hierbij op de begeleiding en zorg die worden geboden door de mentoren, leerjaarcoördinatoren en andere begeleiders. De samenwerking tussen deze leerlingbegeleiders en vakleraren bij het signaleren en aanpakken van leer- en ontwikkelingsproblemen schiet echter nog tekort en is op ruim 30 procent van de scholen onvoldoende.

Op één van de tien scholen maken ICT-voorzieningen structureel onderdeel uit van de leeromgeving en benutten leraren en leerlingen de aanwezige mogelijkheden regelmatig. Op de overige scholen is dit niet of onvoldoende het geval.

De afgelopen twee jaren zijn de slaagpercentages van het HAVO verbeterd. De eerste examens nieuwe stijl (Tweede Fase) op 45 HAVO-scholen hebben een hoog slaagpercentage opgeleverd: 91 procent. Op de andere schoolsoorten vertonen de slaagpercentages over een reeks van jaren een stabiel beeld. Het aantal leerlingen op MAVO, HAVO en VWO dat slaagt met meer dan het minimum aantal vakken in het examenpakket, stijgt al jaren.

De slaagpercentages van niet-westerse allochtone leerlingen liggen aanzienlijk onder die van autochtone leerlingen, met name in het VWO. In het HAVO zijn de slaagpercentages van niet-westerse allochtone leerlingen de afgelopen drie jaren sterk gestegen.

Dit jaar hebben de examenkandidaten meer dan in het voorgaande jaar nadeel ervaren van fouten die scholen maakten bij het verlenen van toegestane hulpmiddelen en van fouten in de opgaven van de centrale examens (CE).

Het ontbreken van een toereikend systeem van kwaliteitszorg voor de afname van de examens en voor de inhoud van het schoolonderzoek (SO) of schoolexamen (SE) op de scholen, verhoogt het risico op fouten en onzorgvuldigheden waarvan de kandidaten nadeel kunnen ondervinden.

Bij betrekkelijk veel scholen met meer dan 25 procent zogenoemde cumi-leerlingen (leerlingen uit culturele minderheden), bij scholen gelegen in grote steden en bij zeer kleine scholen, is de discrepantie tussen SO- en CE-cijfers relatief groot. De grotere discrepantie bij deze groepen scholen wordt veroorzaakt door het schoolgemiddelde SO-cijfer dat hier duidelijk hoger ligt dan het schoolgemiddelde CE-cijfer.

Op scholen met veel allochtone leerlingen is de kwaliteit van het didactisch en pedagogisch handelen van leraren, van de leerlingenzorg en van het personeels- en kwaliteitsbeleid gemiddeld genomen minder dan op de andere scholen. Scholen met veel allochtone leerlingen hebben meestal ook veel leerlingen van Nederlandse ouders die geen opleiding hoger dan VBO hebben gevolgd. De onderwijspositie van deze autochtone achterstandsleerlingen verslechtert ten opzichte van die van allochtone leerlingen. Ook in huisvesting en materiële condities blijven achterstandsscholen achter.

Professioneel personeels- en kwaliteitsbeleid komt nog op weinig scholen voor. Weliswaar beschikken de scholen over scholingsplannen voor het personeel en over plannen voor de inrichting en ontwikkeling van hun onderwijs, maar op de meeste scholen zijn de voornemens onvoldoende helder en toetsbaar geformuleerd, en vindt geen systematische evaluatie plaats.

De problemen op scholen zijn als gevolg van het lerarentekort toegenomen. Dit blijkt onder meer uit de groei van het aantal lessen dat alleen kan worden verzorgd na het nemen van specifieke maatregelen om lesuitval te voorkomen, zoals de inzet van onbevoegde leraren. In vergelijking met 1999 bedraagt de toename van dergelijke problemen bijna 50 procent.
De krapte op de arbeidsmarkt voor leraren blijkt ook uit de sterke toename van het aantal dispensaties dat de inspectie heeft verleend in situaties waarin de school geen bevoegde leraar kan aanstellen. Dit aantal steeg van ruim 3.000 in 1998 naar bijna 4.800 in 2000. De problemen zijn het grootst voor het VBO en voor scholen in de grote steden met veel allochtone leerlingen.

Het aantal schorsingen dat langer dan één dag duurt neemt de laatste jaren toe. In 2000 waren het er ruim 2.500. Er worden veel meer jongens geschorst dan meisjes; in 2000 zijn er verhoudingsgewijs veel meisjes geschorst. Als redenen voor de schorsing noemden de scholen naast 'wangedrag' in het algemeen vaak: geweld, bedreigingen, spijbelen, het plegen van diefstal en omgaan met drugs.

Sedert 1 augustus 1998 mogen scholen een leerplichtige leerling uitsluitend verwijderen wanneer een andere school bereid is deze leerling toe te laten (artikel 27, lid 1 WVO). Het aantal verwijderingen dat aan de inspectie is gemeld in 1999, is als gevolg van de herplaatsingsplicht sterk teruggelopen. In 2000 nam dit echter weer toe. In de praktijk lopen scholen vaak tegen de moeilijkheid op dat andere scholen de leerling die verwijderd wordt, niet willen toelaten.

De vernieuwingsoperaties: Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs (VMBO) en Tweede Fase HAVO-VWO

Vanaf 1 augustus 1998 is een groep voorhoede-scholen gestart met de nieuwe tweede fase HAVO-VWO. Vanaf 1 augustus 1999 geldt dit voor alle scholen. Het nieuwe VMBO is vooral zichtbaar in de leerwegen van het derde en vierde leerjaar. De scholen moeten deze leerwegen vanaf augustus 2001 in praktijk brengen.

VMBO

Op 1 augustus 2001 stromen de eerste leerlingen door naar het derde leerjaar waarin de nieuwe structuur en inhoud van het VMBO starten.
In het schooljaar 1999/2000 waren de scholen in het algemeen nog niet voorbereid

op de invoering van het VMBO: zij waren niet voldoende op de hoogte van de nieuwe wetgeving en de nieuwe examenprogramma's met hun consequenties.
Door het lerarentekort vermindert de beschikbaarheid van tijd en personen voor het realiseren van de vernieuwingen. Het risico bestaat dat veel scholen en leraren niet genoeg tijd kunnen vrijmaken voor een evenwichtige en verantwoorde voorbereiding.

Het door de overheid voorgestane beleid van evenwichtige spreiding van het VMBO-onderwijsaanbod in de regio's is nog niet gerealiseerd. De meeste scholen houden hun afdelingen in stand. Daardoor blijven er veel kleine afdelingen bestaan.

De invoering van het VMBO wordt op veel scholen bemoeilijkt door knelpunten in huisvesting en materiële voorzieningen. Voor een deel zouden deze overigens opgelost kunnen worden door bovenschoolse afspraken over de spreiding van afdelingen en de concentratie van leerlingen.

De scholen hebben nog onvoldoende zicht op de kansen van zwakke leerlingen binnen het nieuwe stelsel, en met name binnen de basisberoepsgerichte leerweg.
Er bestaat op de scholen veel aandacht voor de positie van zwakke leerlingen en risico-leerlingen (dreigende uitvallers). Uit de groei van het onderwijs voor zeer moeilijk opvoedbare leerlingen (SVO-ZMOK) en de time-out voorzieningen (waarin leerlingen tijdelijk worden geplaatst) blijkt dat de problematiek van leerlingen met ernstige gedragsmoeilijkheden in het onderwijs is toegenomen.

De Tweede Fase HAVO-VWO
De leerlingen geven in meerderheid te kennen dat zij de manier van werken en studeren in de Tweede Fase als prettig ervaren. HAVO-leerlingen waarderen dit minder dan VWO-leerlingen.
Een vierde van de leerlingen heeft meer tijd nodig dan de genormeerde studielast van veertig uren per week, een derde heeft minder tijd nodig en de overige leerlingen besteden ongeveer veertig uren per week aan hun studie.

Ongeveer 20 procent van de scholen voldoet aan de wettelijke verplichting om binnen de Tweede Fase HAVO-VWO in schooltijd een onderwijsprogramma te verzorgen dat voor elke leerling ten minste duizend klokuren (en zevenhonderd in de examenklas) omvat.

De Tweede Fase leidt tot een toename van de administratieve werkzaamheden op school. Algemeen zijn de opmerkingen van leraren dat de administratieve last hun onderwijskundige motivatie en inzet vermindert.
Op alle scholen wordt een verhoging geconstateerd van de werkdruk van leraren. Het onderwijs is meer omvattend geworden door de ontwikkeling van studiewijzers, de toepassing van ICT, de ontwikkeling en begeleiding van praktische opdrachten. Ook is het aantal contacturen per klas in veel gevallen teruggelopen, zodat leraren voor meer klassen onderwijs verzorgen.

De op een derde van de scholen teleurstellende kwaliteit van het didactisch handelen, het nog ontbreken van kwaliteitsbeleid op de meeste scholen en de groei van het lerarentekort, bemoeilijken een vlotte uitvoering van de grote vernieuwingsoperaties van de Tweede Fase HAVO-VWO en VMBO. Op het VMBO doet het lerarentekort zich het ernstigst voelen.

Verbetering en actualisering van het didactisch handelen kunnen met recht worden gevraagd, wanneer de overheid daarvoor aan scholen en leraren meer tijd biedt binnen de formatie. De ontwikkeling van kwaliteitsbeleid op scholen is een verantwoordelijkheid van de besturen en schoolleiders. Het wegwerken van het lerarentekort behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheid.

1 INLEIDING

1.1 Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs

De periode van 1991 tot 1997 waarin scholen massaal fuseerden, ligt al weer enkele jaren achter ons. Het aantal zelfstandige scholen liep toen terug van 1.578 naar 691. Er ontstonden veel brede scholengemeenschappen VBO-MAVO-HAVO-VWO: van 37 in 1991 naar 263 in 1997.

Tijdens en na een fusie waren het vooral beheersmatige zaken die de aandacht vergden van besturen en schoolleidingen: personeel, organisatie en gebouw. Van onderwijskundig beleid was slechts beperkt sprake. In deze periode vond vanaf 1 augustus 1993 de invoering plaats van de basisvorming. De inspectie heeft evaluatie-onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het onderwijs in de leerjaren waarin de basisvorming wordt gerealiseerd (Inspectie van het Onderwijs, 1999b). Haar voornaamste conclusie luidt: de scholen voor voortgezet onderwijs bieden in de onderbouw voldoende kwaliteit als het gaat om de taken die de scholen ook voor de invoering van de basisvorming vervulden en die door deze vernieuwing niet of maar beperkt veranderd zijn. Zij hebben in de vijf jaren na de invoering van de basisvorming het onderwijs aangepast op de vormvereisten van de wet. Maar zij hebben daarbij nog niet voldoende vorderingen gemaakt met de inhoudelijke en didactische aanpassing van het onderwijs aan de eisen van de basisvorming.

Toen de fusievloed vanaf 1997 afnam, werd duidelijk dat het vooral onderwijskundige ontwikkelingen zijn die een uitdaging voor de scholen gaan vormen.
Complexe onderwijsvernieuwingen, zoals de Tweede Fase HAVO-VWO en het VMBO, vereisen een actief onderwijskundig beleid op scholen en een didactische werkwijze van leraren die leerlingen stimuleert actief te leren (met meer aandacht voor onderzoek doen, samenwerken, rapporteren, presenteren en het toepassen van informatie- en communicatietechnologie). De invoering van de Tweede Fase HAVO-VWO heeft intussen op scholen geleid tot een grotere erkenning van de basisvorming als voorbereiding op de eisen van de nieuwe examenprogramma's.

In het schooljaar 1999/2000 begon de inspectie met schoolbezoek volgens de systematiek van het reguliere schooltoezicht (RST). Daarbij bezoekt een inspectieteam van enkele personen gedurende meestal twee tot drie dagen een school. Aspecten die voor de kwaliteit van het onderwijs relevant zijn, komen dan in hun onderlinge samenhang aan bod. Over de vaststelling van deze kwaliteitsaspecten of -kenmerken en hun indicatoren heeft de inspectie overleg gevoerd met schoolleiders en leraren, evenals over de toe te passen normering.

1.2 Kwantitatieve ontwikkelingen

Aantallen scholen
Het aantal zelfstandige scholen voor voortgezet onderwijs is sterk verminderd als gevolg van fusies. In twaalf jaar tijd is dit aantal teruggelopen van 2.016 in 1987 naar 619 in schooljaar 1999/2000 (bij dit aantal zijn niet de scholen meegerekend voor speciaal voortgezet onderwijs, SVO). Het aantal afzonderlijke hoofd- en nevenvestigingen waarin de 618 scholen zijn gehuisvest, bedraagt 1.093. Ook het aantal hoofd- en nevenvestigingen is de afgelopen jaren kleiner geworden.

Met de terugloop van het aantal zelfstandige scholen nam hun gemiddelde omvang toe. Tussen 1991 en 1999 steeg deze van 600 naar 1.350 leerlingen. De gemiddelde omvang van brede scholengemeenschappen (VBO-MAVO-HAVO-VWO) bedraagt nu ruim tweeduizend leerlingen.

Vanaf 1 augustus 1998 valt het speciaal voortgezet onderwijs (SVO) onder de werking van de Wet op het Voortgezet Onderwijs. Het gaat om het SVO-LOM voor leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, en het SVO-MLK voor moeilijk lerende kinderen. Als gevolg van de invoering van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO) treedt er een verschuiving op in aantal en positionering van de SVO-voorzieningen. In schooljaar 1999/2000 waren er 108 scholen voor SVO-LOM en 112 voor SVO-MLK. In het kader van de invoering van het VMBO zal op termijn het SVO-LOM worden geïntegreerd in het reguliere voortgezet onderwijs. Dit dient per 1 augustus 2002 voltooid te zijn. Het SVO-LOM kan worden omgezet naar leerwegondersteunend onderwijs (LWOO), dan wel worden omgevormd tot een orthopedagogisch didactisch centrum (OPDC). Per 1 augustus 1998 is het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (IVBO) reeds omgezet in LWOO dat bestemd is voor leerlingen die extra orthopedagogische of didactische hulp nodig hebben.
Voor leerlingen van wie verwacht wordt dat ze geen VMBO-diploma kunnen behalen, is het praktijkonderwijs bedoeld; dit komt vooral vanuit het SVO-MLK tot ontwikkeling. In een enkel geval is het IVBO omgezet in praktijkonderwijs.
Het praktijkonderwijs leidt rechtstreeks op voor de regionale arbeidsmarkt. De leerlingen volgen er een aangepast programma uit de basisvorming en krijgen training in sociale vaardigheden; door stages en arbeidservaringsplaatsen worden zij voorbereid op de praktijk. In 1999/2000 hebben vijftig scholen voor SVO-MLK zich omgevormd tot zelfstandige scholen voor praktijkonderwijs; negen scholen voor SVO-MLK werden afdelingen voor praktijkonderwijs verbonden aan een school voor voortgezet onderwijs.

Deelname aan het onderwijs

In het schooljaar 1999/2000 volgen 832.100 leerlingen voortgezet onderwijs (exclusief landbouwonderwijs en SVO/praktijkonderwijs). Het jaar daarvoor waren dat er 827.600. Sedert twee jaar stijgt het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs.
In het SVO-LOM/MLK (inclusief praktijkonderwijs) zitten 29.500 leerlingen (schooljaar 1999/2000). Hier is het aantal leerlingen de laatste jaren gestegen; in schooljaar 1995/1996 waren er 26.500 leerlingen.
Van het LWOO maken 62.500 leerlingen gebruik in schooljaar 1999/2000. In 1995/1996 zaten er 52.800 leerlingen in het IVBO. De groei van het aantal leerlingen in het SVO-LOM/MLK (en praktijkonderwijs) en in het LWOO is in verhouding groter dan die van het totale voortgezet onderwijs. De behoefte aan extra zorg in het onderwijs is toegenomen. Het aandeel leerlingen uit de culturele minderheden (cumi-leerlingen) in het voortgezet onderwijs is toegenomen van 7,3 procent in 1995/1996 tot 8,8 procent in 1999/2000. In het LWOO en in het praktijkonderwijs is het percentage cumi-leerlingen het grootst: 31 procent (OCenW, 2000f).

Spreiding van leerlingen over de schoolsoorten

De percentuele spreiding van de leerlingen over de schoolsoorten blijkt het duidelijkst uit de samenstelling van het derde leerjaar en het aantal vijftienjarigen in het SVO-LOM/MLK (zie tabel 1.2).

Tabel 1.2 Spreiding in percentages van leerlingen over schoolsoorten (derde leerjaar of vijftienjarigen in het SVO)

	1995/1996	1999/2000
SVO-LOM/MLK en praktijkonderwijs	2,4	2,9
LWOO	7,3	8,5
VBO	26,0	24,9
MAVO	28,7	25,3
HAVO	15,8	17,7
VWO	16,5	17,6
Overig	3,2	3,1

Bron: OCenW (2000)

Er is een stijgende tendens zichtbaar in deelname aan het VWO-HAVO en aan het onderwijs dat extra zorg biedt (SVO/LWOO) tegenover een licht dalende in deelname aan het VBO-MAVO.

1.3 Leeswijzer

In dit Onderwijsverslag volgt in hoofdstuk 2 een eerste rapportage van de op landelijk niveau geaggregeerde bevindingen uit het RST. Een vergelijking met voorgaande jaren, zoals in het primair onderwijs, is nog niet mogelijk. Wel wordt voor zover mogelijk op aspecten een vergelijking gemaakt met de evaluatie van de basisvorming uit 1999. Tevens komen in dit hoofdstuk ter sprake: de toename van het lerarentekort, de gang van zaken bij de examens en de resultaten van het voortgezet onderwijs. Hoofdstuk 2 sluit af met een paragraaf over naleving van de wet- en regelgeving.
Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van een aantal thema's in het voortgezet onderwijs. Afzonderlijke aandacht in dit hoofdstuk krijgen de invoeringsprocessen van VMBO en Tweede Fase HAVO-VWO. Dit zijn beide vernieuwingen die fundamenteel ingrijpen in structuur en didactiek van het onderwijs. Daarom verdienen ze een toegespitste beschrijving. Een derde thema is de beschrijving van de cultuureducatie op de scholen en is het resultaat van een onderzoek dat de inspectie heeft gedaan in het schooljaar 1999/2000. Uitgangspunt hierbij was de vraag in hoeverre de scholen bijdragen aan de cultuureducatie van hun leerlingen.
In een eerder Onderwijsverslag (Inspectie van het Onderwijs, 1998a) kwam ter sprake dat in de wet- en regelgeving en in daarmee samenhangende publicaties het uiteindelijk streefbeeld van het onderwijsbeleid overbelicht wordt ten opzichte van de route en de noodzakelijke toerusting die leiden tot de verwezenlijking daarvan. Dit roept risico's op voor het welslagen van de vernieuwingen. Er dient afstemming plaats te vinden tussen enerzijds onderwijskundige eisen vanuit de samenleving en anderzijds capaciteiten binnen het onderwijs en voorwaardelijke zaken zoals tijd en geld.

De conclusies die de inspectie nu trekt uit haar RST en haar observaties bij de invoering van het VMBO en de Tweede Fase HAVO-VWO, wijzen eveneens op die spanning tussen beleidsdoelen en de werkelijkheid op de scholen.

2 DE KWALITEIT VAN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

2.1 Inleiding

In het schooljaar 1999/2000 is de inspectie gestart met het beoordelen van de scholen voor voortgezet onderwijs volgens de systematiek van het reguliere schooltoezicht (RST). Dit houdt in dat de inspectie na een bezoek van meestal twee of drie dagen de school beoordeelt op de aspecten die voor de kwaliteit van het onderwijs relevant zijn.
Het gaat bij elke school om:

- de resultaten;
- het aanbod;
- het onderwijsleerproces;
- de leerlingbegeleiding en leerlingenzorg;
- de organisatie, het beleid en het schoolklimaat.

Het toetsingskader van het RST bevat de kwaliteitskenmerken met hun verschillende indicatoren en de normering. Volgens de systematiek van het RST heeft de inspectie 160 scholen (of vestigingen van scholen) bezocht in het schooljaar 1999/2000. Deze vormen een representatieve steekproef uit alle vestigingen voor voortgezet onderwijs. Aan de resultaten die leerlingen in het voortgezet onderwijs behalen wordt afzonderlijk aandacht besteed in paragraaf 2.4.

2.1.1 De resultaten

Het is belangrijk dat leerlingen op school de resultaten behalen die op grond van hun capaciteiten mogen worden verwacht. De mate waarin een school hierin slaagt, is onder meer zichtbaar in de percentages leerlingen die de school zonder doubleren doorlopen en in de eindexamenuitslagen.
Om de resultaten van de scholen bij haar RST te beoordelen, heeft de inspectie de gegevens van de kwaliteitskaart 1999 gebruikt. Daarop krijgen de scholen een waardering voor het rendement in de onderbouw (leerjaren 1-3), voor het percentage leerlingen dat zonder zittenblijven doorstroomt van klas 3 naar het diploma, en voor de eindexamenresultaten. Een school krijgt de waardering 'voldoende' op een van bovenstaande onderdelen, als zij bij de beste 75 procent van de scholen hoort. De resultaten van een school worden als voldoende beoordeeld wanneer alle drie de onderdelen voldoende zijn.

Tabel 2.1.1 vermeldt de percentages scholen die voldoende resultaten met hun leerlingen behalen. Op een aanzienlijk aantal scholen, vooral op HAVO-scholen, kunnen de resultaten worden verbeterd.

Tabel 2.1.1 Percentages scholen met voldoende resultaten

schoolsoort	voldoende
VBO	86
MAVO	79
HAVO	69
VWO	79

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

2.1.2 De kwaliteit van het aanbod

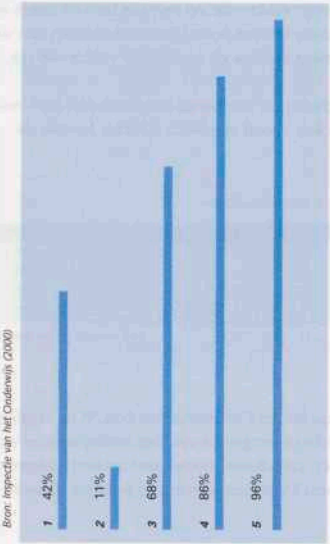
De inhoud van het onderwijs wordt bepaald door het leerstofaanbod. In de regelgeving is vastgelegd welke inhoudelijke doelstellingen er gelden voor het leerstofaanbod van de basisvorming en de examenprogramma's. De scholen moeten een aanbod realiseren dat leerlingen in staat stelt zich de programma's van basisvorming en examens eigen te maken.

Het leerstofaanbod van de scholen voldoet in zoverre aan de eisen van de wet dat scholen de vakken aanbieden die deel uitmaken van de basisvorming en de examenprogramma's. Door de overladenheid van het programma slaagt echter geen enkele school er in alle kerndoelen van de basisvorming aan de orde te stellen (Inspectie van het Onderwijs, 1999b). Verder ontstaan er knelpunten door niet te vervullen vacatures als gevolg van het lerarentekort (zie paragraaf 2.2).

Bij de beoordeling van de kwaliteit van het aanbod is de inspectie tevens nagegaan in hoeverre scholen zorgen voor afstemming en samenhang tussen de vakken, bijvoorbeeld in het toepassen van vaardigheden die afzonderlijke vakken overstijgen. Dit gebeurt op ruim de helft van de scholen in voldoende mate.
Op relatief weinig scholen heeft de schoolleiding met de vaksecties afspraken gemaakt over de planning van de leerstof door de leerjaren heen en tussen de vakken onderling. Afspraken over de inhoudelijke afstemming van de algemene vaardigheden en de vakoverstijgende onderdelen van de programma's komen nog minder voor. Dit geldt ook voor de aanpak van taalachterstanden van kinderen; het uitvoeren van een vastgesteld taalbeleid op scholen met taalzwakke leerlingen is meer uitzondering dan regel.
De planning van de leerstof blijkt vrijwel overal een zaak van de afzonderlijke vaksecties te zijn, waarop de schoolleiding nauwelijks of geen zicht heeft. Deze situatie vormt een handicap bij de vormgeving van hedendaags onderwijs dat gezamenlijke opvattingen en afspraken over vakoverstijgende aspecten vereist (de mate van zelfstandigheid bij leerlingen, de wijze waarop algemene vaardigheden worden geleerd en welk vak welke bijdrage levert in dit opzicht).
Uit de evaluatie van de basisvorming bleek dat overleg tussen leraren meestal beperkt blijft tot praktisch gericht contact binnen de vaksectie. Leraren werken nog voornamelijk teruggetrokken in hun lokaal, gericht op hun vak (Inspectie van het Onderwijs, 1999b).

2.1.3 De kwaliteit van het onderwijsleerproces

Tijdens het onderwijsleerproces komt het leren van leerlingen tot stand. Voorwaarden voor een goed leerproces van leerlingen zijn: een stimulerende leeromgeving, deskundig didactisch handelen door leraren, betrokkenheid van leerlingen en een gunstig pedagogisch klimaat.



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

1 *Stimulerende leeromgeving*
2 *Inzet ITC*
3 *Didactisch handelen*
4 *Betrokkenheid leerlingen*
5 *Pedagogisch handelen*

De stimulerende leeromgeving

Leerlingen leren niet allen op dezelfde manier. Daarom dient de school een leeromgeving te creëren waarin leerlingen met soms grote onderlinge verschillen hun gading kunnen vinden. Leeromgeving heeft hier een brede betekenis: niet alleen de ruimte waarin wordt geleerd, maar vooral ook de condities waaronder leerlingen leren, zoals afwisselende onderwijssituaties, beschikbare informatiebronnen en adequate leermiddelen. Leraren moeten rekening houden met uiteenlopende interesses en leerstijlen van leerlingen. Mogelijkheden daartoe zijn gevarieerde werkvormen in de les en afwisselende vakdidactisch verantwoorde werkwijzen per vak. Daardoor zien meer leerlingen zich geplaatst voor passende uitdagingen. Voor een evenwichtige en adequate vormgeving van deze gevarieerde onderwijssituaties is regie op schoolniveau noodzakelijk. Hieraan ontbreekt het nog.
In 42 procent van de scholen is er in voldoende mate sprake van een stimulerende leeromgeving. In de overige 58 procent niet, onder meer omdat de onderwijskundige inrichting van lokalen tekortschiet en de afwisseling in werkvormen matig of onvoldoende ontwikkeld is. Ook de mate waarin leerlingen toegang hebben tot een variëteit aan informatiebronnen, en opdrachten krijgen om zelf informatie op te sporen, is op deze scholen beperkt. Deze scholen missen de kans om leerlingen met meer manieren van leren aan te spreken en te motiveren.

Inzet Informatie en communicatietechnologie (ICT)

Veel ontwikkeling is ook nog noodzakelijk op het gebied van de ICT-toepassingen. Behalve uit het RST blijkt dit ook uit de ICT-Monitor (Ten Brummelhuis en Slotman, 2000; Pelgrum en Ten Brummelhuis, 2001).
Slechts één op de tien scholen maakt effectief gebruik van de aanwezige ICT- voorzieningen ten behoeve van onderwijsleerprocessen. Dit wil zeggen dat op deze scholen de ICT-voorzieningen structureel onderdeel van het leerproces uitmaken en dat zowel leerlingen als leraren de aanwezige mogelijkheden regelmatig benutten.
Drie van de tien leraren maken tijdens het onderwijs gebruik van ICT-toepassingen. Veel leraren weten niet hoe ze de ICT-mogelijkheden kunnen integreren in hun didactisch handelen. Zij worden daarin beperkt door ruimtelijke tekorten (onvoldoende mogelijkheden binnen het gebouw), organisatorische problemen (beperkte beschikbaarheid van het computerlokaal), het ontbreken van concrete en zinvolle ICT-opdrachten in de methodes, gebrek aan deskundigheid, en ontbrekend schoolbeleid op ICT-gebied. Ook speelt de tijd een rol: in de praktijk blijken leraren onvoldoende tijd te krijgen om zich didactische vaardigheden eigen te maken in het toepassen van ICT.
Pelgrum en Ten Brummelhuis (2001) signaleren dat ICT volgens een toenemend aantal schooldirecties een belangrijke bijdrage levert aan het realiseren van vernieuwende onderwijsconcepten.

Het didactisch handelen

De mate waarin het leerproces van leerlingen succesvol is, hangt voor het grootste deel af van de didactische kwaliteit van leraren.

Wanneer is het didactisch handelen op een school van voldoende kwaliteit? Bij het waarderen van het didactisch handelen op het niveau van een afzonderlijke school, hanteert de inspectie de norm van 75 procent. Dit betekent dat een school waar minder dan 75 procent van de bijgewoonde lessen didactisch voldoende is, in dit opzicht als zwak wordt beoordeeld. Op tweederde van de scholen blijkt het didactisch handelen voldoende tot goed, een derde is didactisch zwak.

Tijdens haar RST-bezoeken heeft de inspectie ruim vierduizend lessen bezocht. In driekwart van de lessen heeft de inspectie het didactisch handelen van de leraren positief gewaardeerd, in bijna een kwart was het didactisch handelen matig of zwak en in 3 procent onvoldoende. Bij het waarderen van het didactisch handelen vormden vooral enkele basisvoorwaarden voor een onderwijsleerproces de aandachtspunten.

Het betreft:
- de structuur van de les;
- de uitleg van de leraar;
- de mate waarin de leraar in de gaten houdt of leerlingen de leerstof begrijpen;
- de effectieve benutting van de leertijd.

Behalve deze basisvoorwaarden vormde ook een aandachtspunt de mate waarin leraren bij de instructie rekening houden met de (niveau)verschillen tussen leerlingen. Vormen van deze zogenaamde interne differentiatie heeft de inspectie weinig gezien: in bijna 30 procent van de lessen hielden leraren waarneembaar rekening met verschillen binnen de klas. Het beperkt voorkomen van differentiatie heeft te maken met de plaatsing van leerlingen in tamelijk homogene klassen. In deze klassen zitten leerlingen van één schoolsoort. De leraar ziet zich dan gesteld voor bijvoorbeeld uitsluitend MAVO-leerlingen of atheneumleerlingen. Dit suggereert het werken op eenzelfde niveau. Toch zijn er binnen klassen vaak grote onderlinge verschillen. Daarbij valt te denken aan verschillen tussen leerlingen met of zonder taalachterstand, handicaps zoals dyslexie, en faalangst. Hieraan wordt doorgaans in de lessen onvoldoende tegemoet gekomen. Dit geldt ook voor klassen waarin extra getalenteerde leerlingen zitten.
Een praktisch probleem bij het verwezenlijken van differentiatie binnen de klas, vormen de soms grote aantallen leerlingen in een klas. Ook het in verhouding met het buitenland grote aantal lesuren per week dat de leraar in Nederland verzorgt, vormt een belemmering gezien de grotere voorbereidings- en uitwerkingstijd die gedifferentieerd onderwijs vereist (Inspectie van het Onderwijs, 1998a).

De bevindingen over het didactisch handelen kunnen worden vergeleken met de resultaten uit de evaluatie van de basisvorming. Daar maakte de inspectie onderscheid tussen de bekende taken van de leraar en de nieuwe taken die voortvloeien uit de kenmerken van de basisvorming. Een adequate instructie en de zorg voor een goede verwerking door de leerlingen behoren tot de bekende taken. Tweederde van de lessen tijdens de basisvorming werd in dit opzicht als voldoende beoordeeld. De bevindingen uit het RST, dat zich niet beperkt tot de periode van de basisvorming, laten een gunstiger beeld zien met het oordeel voldoende tot goed voor 75 procent van de lessen.
Goede en slechte lessen komen op alle scholen voor. Op de 10 procent scholen die in didactisch handelen het slechtst scoorden, waren maximaal zes van de tien lessen didactisch voldoende, op de 10 procent best scorende scholen was dit het geval bij ten minste negen van de tien lessen.
De extremen liggen dus ver uit elkaar. Ook tussen leraren binnen eenzelfde vaksectie zijn de verschillen vaak groot. Bij de evaluatie van de basisvorming luidde een van de conclusies dat de leraar verreweg de belangrijkste factor is van de factoren die de kwaliteitsverschillen verklaren tussen scholen (Inspectie van het Onderwijs, 1999b).

Ouders tonen zich in het algemeen tevreden over de kwaliteit van het onderwijs op de school van hun kinderen (Vrieze e.a., 2000). De inspectie constateert echter dat één op de drie scholen niet voldoet aan het criterium dat 75 procent van de bijgewoonde lessen didactisch positief beoordeeld moet zijn. Deze constatering vindt de inspectie zorgelijk. De beoordeling is immers gebaseerd op facetten van het didactisch handelen die per traditie voorwaardelijk zijn voor de ontwikkeling van een onderwijsleerproces. Bovendien komt als gevolg van een tekortschietend didactisch handelen het perspectief op een succesvolle implementatie van de beoogde onderwijsvernieuwingen (basisvorming, Tweede Fase HAVO-VWO en VMBO) onder druk te staan.

Betrokkenheid van leerlingen

Leraren die onderwijs willen verzorgen dat voldoet aan de eisen die de kerndoelen van de basisvorming en de nieuwe examenprogramma's stellen, stimuleren leerlingen tot actief leren. Door leraren aangestuurde vormen van actief leren, zoals leerlingen gestructureerd laten samenwerken en ze eigen oplossingen of keuzes laten verantwoorden, nam

de inspectie waar in een minderheid van de lessen. Deze bevindingen wijken maar weinig af van die tijdens de evaluatie van de basisvorming (Inspectie van het Onderwijs, 1999b).

Wel waren de leerlingen op 86 procent van de scholen in de meeste lessen betrokken bij het leerproces en namen ze initiatieven door bijvoorbeeld geïnteresseerde vragen te stellen of met eigen oplossingen voor de dag te komen. Hoewel de leerlingen betrokken bleken te zijn, was er bij hen veelal sprake van een overwegend passieve of receptieve houding als gevolg van de didactische werkwijze die de leraar had gekozen.
De mate van betrokkenheid van leerlingen was - begrijpelijkerwijs - het grootst bij 'doe-vakken' (lichamelijke opvoeding, handvaardigheid, techniek, beroepsgerichte vakken), maar ook Latijn en Grieks (vaak door kleine groepen leerlingen gevolgd) scoorden in dit opzicht hoog.
De betrokkenheid van leerlingen bij de algemene vakken in de leerjaren 2 en 3 steekt ongunstig af tegen de relatief hoge betrokkenheid in het eerste leerjaar en in de leerjaren 5 HAVO-VWO en 6 VWO.

Het pedagogisch handelen

Door adequaat pedagogisch te handelen, dragen leraren bij aan een klimaat waarin leerlingen zich veilig voelen en in staat zijn te leren. Wanneer het pedagogisch handelen van leraren in driekwart van de lessen op een school voldoende tot goed wordt gewaardeerd, beoordeelt de inspectie de school in dit opzicht positief. Dit was op bijna alle scholen (96 procent) het geval.
Op het niveau van de afzonderlijke lessen die de inspectie heeft bijgewoond, was het pedagogisch handelen in 84 procent voldoende tot goed.Het oordeel over het pedagogisch handelen is vooral gebaseerd op de waarneming dat leraren door gedrag en taalgebruik respect voor leerlingen uitstralen en alle leerlingen gelijkwaardig behandelen.
In veel mindere mate geven leraren er blijk van dat zij positieve verwachtingen hebben van hun leerlingen (in bijna 70 procent van de lessen waargenomen). Het uitspreken van positieve verwachtingen kan leerlingen juist motiveren en stimuleren.
Het belang van een goed pedagogisch klimaat blijkt ook uit het onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op het voortijdig schoolverlaten (Inspectie van het Onderwijs, 2000l). Meer dan de helft van de voortijdige schoolverlaters had problemen met verschillende leraren. Op de vraag wat er op scholen verbeterd zou moeten worden, reageerden de schoolverlaters vooral door hun behoefte uit te spreken naar het verbeteren van de omgang en communicatie met de leraren.

De kwaliteit van het onderwijsleerproces op achterstandsscholen

Van de scholen die de inspectie in haar RST-bezoeken heeft beoordeeld, behoorde 16 procent tot de categorie achterstandsscholen. Daartoe rekent de inspectie scholen met 20 procent of meer leerlingen uit de culturele minderheden (cumi-leerlingen) op de VBO-afdeling of met 10 procent of meer cumi-leerlingen op de AVO-afdeling.
Op scholen met veel cumi-leerlingen ervaren leraren grote pedagogische en didactische moeilijkheden. De problematiek waarmee hun leerlingen te kampen hebben is meervoudig: niet alleen op het gebied van onderwijsachterstanden in het algemeen, maar vooral ook in taalontwikkeling en sociaal-emotionele aspecten.
Voor deze scholen zijn de pedagogisch-didactische bekwaamheid van de leraren en de (actieve) betrokkenheid van de leerlingen relatief laag gewaardeerd. Van de niet-achterstandsscholen scoren respectievelijk 71, 88 en 98 procent voldoende voor didactisch handelen, actieve betrokkenheid van leerlingen en pedagogisch handelen, tegenover 52, 73 en 88 procent van de achterstandsscholen. Daarmee is naar het oordeel van de inspectie bijna de helft van de achterstandsscholen didactisch zwak. Dit is een zeer zorgelijke constatering, aangezien leerlingen op achterstandsscholen meer dan de 'gemiddelde' leerling afhankelijk zijn van goed onderwijs om later een kansrijke maatschappelijke carrière te kunnen hebben.

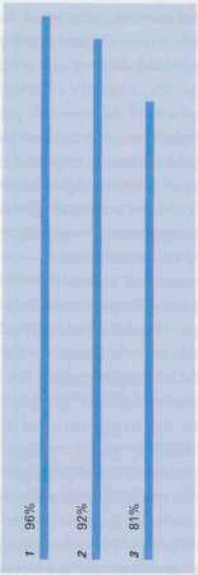
2.1.4 De kwaliteit van de leerlingbegeleiding en leerlingenzorg

Op alle scholen zitten leerlingen die minder goed of snel kunnen leren dan hun leeftijdgenoten. Soms zijn er ook leerlingen die bijzonder begaafd zijn. De school moet ernaar streven hun een passend leeraanbod te bieden. Voorwaarden voor het slagen van leerlingen op een school zijn onder meer een goede en effectieve leerlingenbegeleiding en leerlingenzorg.

De inspectie is op de scholen nagegaan of de toelating, plaatsing en begeleiding bij bevordering of verwijzing in orde zijn, of er een systeem van leerlingenzorg is en in hoeverre de leerlingenzorg ook in praktijk wordt gebracht.

Plaatsing, doorstroom en begeleiding van de leerlingen

Op bijna alle scholen (96 procent) zijn beleid en praktijk van de plaatsing, doorstroom en begeleiding van leerlingen in orde. Dit betekent dat het toelatingsbeleid duidelijk is, de bevordering en verwijzing van leerlingen goed geregeld zijn, ouders adequaat worden geholpen bij de keuze van schoolsoorten, afdelingen en vakkenpakketten (profielen), en dat leerlingen en ouders regelmatig op de hoogte worden gebracht van de voortgang in het onderwijs. Hierin hebben de scholen de afgelopen jaren veel energie gestoken.



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

1 Plaatsing en begeleiding
2 Leerlingenzorg
3 Integratie leerlingenzorg

Systeem van leerlingenzorg

Op ruim 90 procent van de scholen functioneert een deugdelijk systeem voor leerlingenzorg, gericht op de schoolloopbaan van alle leerlingen. Deze scholen volgen de vorderingen van de leerlingen systematisch, zij signaleren en diagnosticeren leerlingen met problemen of handicaps, zij beschikken over een hulpstructuur om deze leerlingen (tot op zekere hoogte) op te vangen en te begeleiden, en zij hebben een beleid om verzuim te voorkomen. De laatste jaren heeft de leerlingenzorg op vrijwel alle scholen een (sterke) ontwikkeling gekend, vooral als aanbod van zorg.

Integratie van leerlingenzorg

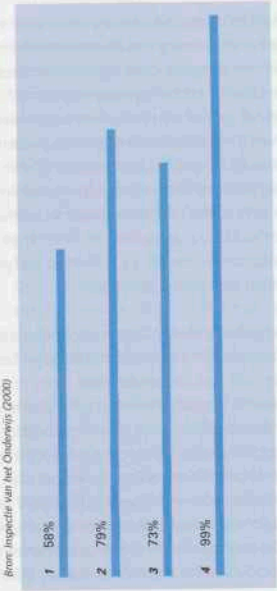
Het systeem van leerlingenzorg moet ook daadwerkelijk functioneren en geïntegreerd zijn in de schoolsituatie. In ruim 80 procent van de scholen is dit het geval.
Vrijwel alle scholen maken gebruik van informatie over hun leerlingen (zoals die door de basisschool of andere instanties wordt verstrekt) en schakelen zo nodig externe hulp in bij problemen die zij zelf niet de baas kunnen. De samenwerking tussen leerlingbegeleiders en leraren bij het signaleren en het aanpakken van leer- en ontwikkelingsproblemen laat echter nog te wensen over. In dit opzicht is verbetering nodig enerzijds door een intensievere afstemming van taken en verantwoordelijkheden tussen functionarissen van de leerlingenzorg (zoals mentoren, remedial teachers) en de vakleraren, en anderzijds door regelmatige controle op de uitvoering van de gemaakte afspraken.

Evaluatie van de leerlingenzorg vindt relatief weinig plaats. Gerichte acties, om na te gaan in hoeverre de hulp die aan leerlingen wordt geboden ook effectief is gebleken, komen slechts op 37 procent van de scholen structureel en waarneembaar voor.

Op het gebied van de integratie van de leerlingenzorg onderscheiden achterstandsscholen zich in ongunstige zin. Van deze scholen heeft 65 procent de leerlingenzorg voldoende geïntegreerd in het onderwijsleerproces, tegenover 85 procent van de niet-achterstandsscholen.Het bewust en planmatig vormgeven van een taalbeleid als onderdeel van de leerlingenzorg gebeurt nog zeer weinig: één op de vijf bezochte achterstandsscholen kent een taalbeleid.

2.1.5 De kwaliteit van organisatie en beleid

Het belang van een stabiele schoolorganisatie voor het schoolsucces van de leerlingen staat buiten kijf. De grotere autonomie die scholen hebben gekregen, maakt het noodzakelijk dat schoolleiders meer dan vroeger uitgangspunten en doelen vaststellen voor de continuïteit en verbetering van hun schoolorganisatie. Binnen de ruimte die de wet voor eigen keuzes laat, moeten scholen weten wat ze willen realiseren ten aanzien van hun onderwijs, personeel en kwaliteitszorg, en vervolgens hoe ze dat vormgeven.



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

1 *Kwaliteitsbeleid*
2 *Formatie- en personeelsbeleid*
3 *Inzet en middelen*
4 *Schoolklimaat*

Kwaliteitsbeleid

Sinds 1998 zijn scholen wettelijk verplicht aandacht te besteden aan de kwaliteit van hun onderwijs (artikel 24, Wet op het Voortgezet Onderwijs). De noodzaak om een kwaliteitsbeleid te voeren is groter geworden nu scholen een zekere autonomie hebben en in omvang en complexiteit van organisatie zijn toegenomen. Kwaliteitsbeleid kent verschillende fasen die tezamen de beleidscyclus vormen. Het gaat om:

- visieontwikkeling en beleidsformulering;
- coördinatie, implementatie en uitvoering;
- monitoring, evaluatie en indien nodig bijstelling van beleid.

In deze volledige vorm komt kwaliteitsbeleid op scholen nog weinig voor. Scholen hebben op dit gebied ook nauwelijks een traditie. Leraren zijn relatief autonoom en binnen scholen bestaat een informele organisatiecultuur. Initiatieven als Q5, het project kwaliteitszorg voortgezet onderwijs van de organisaties van besturen en schoolleiders, vragen expliciet aandacht voor de ontwikkeling van kwaliteitsbeleid op scholen.

Op 58 procent van de scholen bieden de in gang gezette ontwikkelingen voldoende perspectief op een kwaliteitsbeleid dat gericht is op de continuïteit en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Op de overige scholen ligt de prioriteit zozeer bij het regelen van de organisatie, dat er te weinig tijd overblijft voor reflectie op en investering in kwaliteitsontwikkeling. In het licht van de wettelijke eisen is het teleurstellend dat op ruim 40 procent van de scholen een kwaliteitsbeleid in overwegende mate nog ontbreekt. Weliswaar beschikken vrijwel alle scholen over plannen voor de inrichting en ontwikkeling van hun onderwijs, maar op de meeste scholen zijn de voornemens onvoldoende helder en toetsbaar geformuleerd. Dat maakt de controle op de voortgang en het realiseren van doelen bij voorbaat lastig.

Vaak zijn leraren en onderwijs ondersteunend personeel onvoldoende op de hoogte of overtuigd van het beleid dat hun school voert. Dit leidt er toe dat op 40 procent van de scholen geen uitgesproken helder en breed draagvlak waarneembaar is voor datgene wat de schoolleiding binnen de school zegt te willen realiseren.

Formatie en personeelsbeleid

Bijna 80 procent van de scholen heeft documenten opgesteld voor een formatie- en personeelsbeleid dat gericht is op handhaving en verbetering van de professionaliteit van de leraren. Ook is op deze scholen sprake van een adequate opvang en ondersteuning van beginnende leraren. In toenemende mate beperkt echter het lerarentekort scholen in hun mogelijkheden om beleidsvoornemens op het gebied van formatie en personeel uit te voeren. In de praktijk blijft de verbetering van de professionaliteit van de leraren veelal beperkt tot het aanbieden van scholing aan (een deel van) het lerarenteam op initiatief van de school en tot individuele scholing op verzoek van de leraren. Op relatief weinig scholen (38 procent) bevordert de schoolleiding in voldoende mate de samenwerking in en tussen de vaksecties en jaarlagen, bijvoorbeeld door aspecten van onderlinge afstemming te agenderen en in dit opzicht vastgestelde doelen na te streven (vergelijk Van Vilsteren, 1999 en Gemmeke, Van Bergen en Van der Vegt, 1999).

De scholen beschikken dus wel in meerderheid over formatieplannen en scholingsplannen, maar professioneel personeelsbeleid dat de competenties van leraren structureel beoogt te ontwikkelen, komt nog op een kleine minderheid van de scholen voor.

Dit geldt overigens ook voor het beleid ten aanzien van de arbeidsomstandigheden (het zogenaamde arbo-beleid). Uit onderzoek van de arbeidsinspectie naar de arbeidsomstandigheden in het VBO blijkt dat er op de meeste scholen in 1997 nog geen sprake was van een geïntegreerd arbo-beleid. De risico-inventarisatie en -evaluatie en het plan van aanpak ontbraken op 70 procent van de scholen. De redenen hiervoor zijn volgens de arbeidsinspectie: de onbekendheid met de materie van arbeidsomstandigheden, de prioriteit die het onderwijsproces heeft, en het niet beschikbaar zijn van financiële middelen om de geconstateerde knelpunten op te lossen. De arbeidsinspectie constateert dat psychische

belasting, agressie en geweld, de klassegrootte in relatie tot het vloeroppervlak, het klimaat en de werkdruk alsmede het slechte meubilair van leraren tot de misstanden in het onderwijs behoren als het gaat om de arbeidsomstandigheden (Arbeidsinspectie, 1997).
Uit een enquête van de algemene onderwijsbond valt op te maken dat de Arbeidstijdenwet die sinds 1997 ook voor het onderwijs geldt en die de lengte van de aaneengesloten werktijden en de rustperiodes regelt, op lang niet alle scholen wordt nageleefd (Bosma, 2000c).

Inzet van middelen
Op bijna driekwart van de scholen hebben de ondersteuning en verbetering van het onderwijsleerproces bij de inzet van middelen voldoende prioriteit.

Meestal blijken de onderwijsruimten in algemene zin geschikt te zijn voor de onderwijskundige functie waarvoor ze worden gebruikt. Op bijna 10 procent van de scholen zijn er te veel onderwijsruimten in gebruik die eigenlijk niet geschikt zijn voor het onderwijs dat daarin wordt gegeven. Het gaat meestal om te kleine lokalen en om lokalen waar noodzakelijke middelen ontbreken (bijvoorbeeld onvoldoende inventaris voor het vak verzorging, geen mogelijkheden voor practicum). Uit een inventarisatie van knelpunten in het voortgezet onderwijs blijkt verbetering van de huisvesting volgens de scholen een van de prioriteiten (Bosma, 2000a).
De constatering dat de onderwijsruimten in algemene zin meestal geschikt zijn, neemt niet weg dat volgens observatie van de inspectie de groepsgroottes vaak niet in verhouding staan tot de omvang van de klaslokalen.

Meer dan de helft van de scholen kampt met een tekort aan of het ontbreken van adequate werkruimtes voor leraren.

Op scholen in achterstandssituaties blijven de materiële condities achter bij die op andere scholen. Met name de huisvesting van achterstandsscholen blijkt vaak slecht.

Het schoolklimaat
Voor bijna alle scholen geldt dat leerlingen, leraren en overig personeel in het algemeen positief met elkaar omgaan. De scholen betrekken de ouders actief en regelmatig bij de schoolloopbaan van hun kind. Zij waken over de veiligheid van de leerlingen en hun bezittingen en organiseren activiteiten om de algemene betrokkenheid van leerlingen en hun ouders bij de school te vergroten. Deze bevindingen zijn in overeenstemming met de opvattingen van de ouders (Vrieze e.a., 2000).
Toch voelen de leerlingen op 15 procent van de scholen zich niet positief verbonden met hun school, en zijn in 30 procent van de scholen de algemene ruimtes van hun gebouw saai of onaantrekkelijk, kortom niet 'leerlingvriendelijk'.

2.1.6 Conclusies

De bevindingen uit deze eerste rapportage over de bevindingen van het reguliere schooltoezicht van de inspectie, kunnen op onderdelen worden vergeleken met de evaluatie van de basisvorming die als 'nulmeting voor de vernieuwing van het voortgezet onderwijs in Nederland' is gepresenteerd (Inspectie van het Onderwijs, 1999b). De conclusies komen in grote lijnen overeen.
Het pedagogisch handelen van leraren is vrijwel overal voldoende tot goed. Het didactisch handelen daarentegen blijkt op een derde van de scholen zwak. De leerlingbegeleiding is in orde, met name de begeleiding buiten de klas door speciale zorgfunctionarissen. De begeleiding door vakleraren binnen de klas krijgt nog te weinig aandacht.
De kwaliteitszorg binnen de school is in het algemeen niet sterk ontwikkeld. Mede als gevolg hiervan blijft de implementatie van werkwijzen en taken die voortvloeien uit de consequenties van basisvorming, nieuwe examenprogramma's en andere wetgeving, op de meeste scholen achter.

De verbetering van de kwaliteit van het didactisch handelen dient prioriteit te krijgen binnen het onderwijskundig beleid van de scholen en in ondersteunende en voorwaardelijke zin door de overheid.
Op vrijwel alle scholen valt er nog veel te doen aan de afstemming van de verschillende vakken op elkaar waar het gaat om de toepassing van vaardigheden door leerlingen, zoals onderzoek doen, opdrachten uitwerken, werkstukken maken, en presenteren. Het lijkt er op dat het werken aan deze vormen van afstemming op scholen wordt ervaren als extra belasting. Alles wat bovenop de lesgevende taak van de leraar komt en niet in het taakbelastingsbeleid van de school wordt vastgelegd, blijft afhankelijk van de individuele goede wil. Bij de evaluatie van de basisvorming heeft de inspectie geconstateerd dat de kwaliteit van het onderwijs uiteindelijk afhankelijk is van de kwaliteit die de leraar biedt; deze moet echter ook in staat gesteld worden om kwaliteit te bieden. Naast de leraren zijn ook anderen daarvoor verantwoordelijk, waaronder de schoolleiding en de overheid (Inspectie van het Onderwijs, 1999b).

De bevindingen wijzen uit dat het vooral de achterstandsscholen zijn waar de behoefte het grootst is aan onderwijskundige kwaliteitsverbetering in de brede zin van het woord. Daarbij gaat het ook om huisvesting en andere materiële condities. Deze situatie is onrustbarend. Naarmate de kwaliteit van het onderwijs in achterstandsscholen meer onder druk staat, neemt het risico toe dat de perspectieven die de leerlingen van deze scholen hebben op een gunstige maatschappelijke startpositie, afnemen.

2.2 Lesuitval door lerarentekort en ziekte

2.2.1 Inleiding

Sinds enkele jaren inventariseert de inspectie de gevolgen van het lerarentekort op de scholen. De centrale vraag hierbij is: hoeveel lessen vallen uit door afwezigheid van leraren en welke maatregelen nemen scholen om de gevolgen van de afwezigheid van leraren op te vangen?
De inspectie is op alle vestigingen van scholen voor regulier voortgezet onderwijs nagegaan hoe groot de problematiek van het lerarentekort was in de eerste week van oktober 2000 (week 40). Van 55 procent van de scholen konden de gegevens worden verwerkt.
In het Onderwijsverslag 1999 rapporteerde de inspectie over een vergelijkbaar onderzoek in de eerste week van november 1999 (week 44).

2.2.2 Percentage niet gegeven lessen

In 1999 viel 0,4 procent van de lessen uit door structurele uitval, in 2000 is dit 1,0 procent. De uitval is structureel, wanneer de lesuren niet in het rooster zijn opgenomen, omdat de school geen leraar kan benoemen bij gebrek aan bevoegde leraren. Ook de uitval van meer dan één week of de uitval van minder dan één week is toegenomen. De totale uitval groeide van 4,6 naar 6,1 procent van de lessen (zie tabel 2.2.2).

Tabel 2.2.2 Gemiddeld percentage niet gegeven lessen (1999, 2000)

	percentage van de lessen	
	1999	2000
structureel	0,4	1,0
door afwezigheid meer dan 1 week	0,9	1,1
door afwezigheid minder dan 1 week	3,3	4,0
totale uitval	4,6	6,1

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

2.2.3 Verschillen tussen scholen

De mate waarin lesuitval plaatsvindt verschilt tussen de schoolsoorten. In de vestigingen voor VBO, MAVO en VBO-MAVO zijn alle soorten uitval het grootst. In totaal valt hier gemiddeld ruim 7 procent van de lessen uit. Vestigingen voor VWO hebben de kleinste lesuitval. In totaal valt hier iets meer dan 3 procent van de lessen uit, waarvan ruim 2,5 procent als gevolg van kortdurende afwezigheid van leraren (zie tabel 2.2.3a).

Tabel 2.2.3a Gemiddeld percentage van de verschillende soorten uitval over de verschillende vestigingssamenstellingen

Vestigingssamenstelling	totale uitval	structureel	> 1 week	< 1 week
VBO	7,7	1,3	1,7	4,8
MAVO	6,9	2,0	2,0	2,8
VWO	3,1	0,3	0,2	2,6
VBO-MAVO	6,5	1,3	1,3	3,8
VBO-MAVO-HAVO(-VWO)	5,6	0,9	0,8	3,9
MAVO-HAVO(-VWO)	6,0	0,8	1,1	4,1
HAVO-VWO	4,6	0,1	0,8	3,6
totaal	6,1	1,0	1,1	4,0

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

De problematiek van de lesuitval is niet in alle gemeenten even groot. In de vier grote steden zijn alle soorten uitval het grootst. In totaal valt daar bijna 8 procent van de lessen uit, waarvan de structurele uitval ruim 1,5 procent is (zie tabel 2.2.3b).

Tabel 2.2.3b Gemiddeld percentage van de verschillende soorten uitval over de verschillende plaatsen in het land

Plaats	totale uitval	structureel	> 1 week	< 1 week
Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag	7,7	1,6	1,6	4,5
middelgrote gemeenten	6,1	0,8	0,9	4,4
kleinere gemeenten	5,8	1,0	1,2	3,7
totaal	6,1	1,0	1,1	4,0

Bron: Inspectie van het onderwijs (2000)

2.2.4 Voorkomen van uitval

Scholen maken gebruik van de volgende maatregelen om lesuitval te voorkomen:

- het verlenen van dispensatie door de inspectie voor het afwijken van de benoembaarheidseisen (artikel 33, lid 3 WVO);
- inzetten van personen zonder enige onderwijsbevoegdheid;
- lesgeven in overuren;
- inschakelen van gepensioneerde leraren.

Het verlenen van dispensaties door de inspectie kan plaatsvinden in situaties waarin een school geen bevoegde leraar kan aanstellen. Na overleg met de inspectie kan de school dan een leraar benoemen die niet aan alle benoembaarheidseisen voldoet. Meestal gaat het om een benoeming voor enkele lesuren. Voor zo'n benoeming heeft het bevoegd gezag de goedkeuring van de inspectie nodig (artikel 33, lid 3 WVO).

Tabel 2.2.4a laat zien dat bijna 10 procent van de lessen slechts gegeven kon worden door het treffen van de genoemde specifieke maatregelen. In ruim de helft van die gevallen worden leraren ingeschakeld die voor een ander vak bevoegd zijn of bevoegde leraren die de lessen in overuren verzorgen. Daarentegen wordt 4,4 procent van de lessen gegeven door personen zonder bevoegdheid.

Het percentage lessen dat wordt verzorgd na toepassing van bovenstaande maatregelen, is toegenomen. Het steeg van 6,7 procent in 1999 naar 9,7 procent in 2000, een relatieve toename met bijna de helft.

Tabel 2.2.4a Percentage lesuren (inclusief contacturen) dat betrokken is bij maatregelen om uitval te voorkomen

Maatregelen	Percentage
Voor andere vakken bevoegde leraren met dispensatie volgens artikel 33.3	2,0
Voor andere vakken bevoegde leraren zonder dispensatie volgens artikel 33.3	1,9
Onbevoegde leraren met dispensatie volgens artikel 33.3	2,8
Onbevoegde leraren zonder dispensatie volgens artikel 33.3	1,6
Lessen in overuren	1,2
Gepensioneerde leraren	0,2
Totaal	9,7

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Niet op alle vestigingen werd in even grote mate gebruik gemaakt van de maatregelen. Het zijn de vestigingen voor VBO, MAVO en VBO-MAVO, de vestigingen met relatief veel uitval, die ook in ruime mate maatregelen troffen om tekorten te voorkomen dan wel te compenseren.

Het aantal dispensaties dat de inspectie op basis van artikel 33, lid 3 van de WVO in 2000 heeft verstrekt, is ten opzichte van 1999 en 1998 sterk toegenomen. De stijging van het aantal zogenaamde 33.3-verklaringen geeft een indicatie van de krapte op de arbeidsmarkt. Tabel 2.2.4b bevat een overzicht van de verleende dispensaties in de afgelopen jaren.

Tabel 2.2.4b Aantal dispensaties artikel 33, lid 3 WVO

jaar	aantal
1998	3.002
1999	4.189
2000	4.779

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

2.2.5 Andere gegevens

In de Arbeidsmarktbarometer Voortgezet Onderwijs 1999/2000 komen Van Bergen en Van der Ploeg (2000) tot de conclusie dat de problemen bij de vervulling van vacatures over de hele linie zijn toegenomen.
Uit hun onderzoek blijkt 10 procent van de lesuren waarvoor scholen in de aanloop naar het nieuwe schooljaar leraren zochten, bij de start van het schooljaar niet vervuld te zijn. Dit is een stijging ten opzichte van de jaren daarvoor. Ook het percentage onbevoegde leraren in het voortgezet onderwijs neemt toe.
De problemen met de vervulling van vacatures zijn het kleinst voor het HAVO-VWO, het grootst voor het VBO en het MAVO (VMBO).
Wanneer leraren voor korte periodes (tot drie weken) afwezig zijn en vervangen moeten worden, komt het in een kwart van de gevallen tot lesuitval. In de overige gevallen vinden de scholen een interne oplossing (dan moeten de leerlingen al dan niet onder toezicht studeren).
Vooral bij de exacte vakken is het moeilijk om vervangers te vinden. Daarnaast doen zich ook relatief veel problemen voor bij het vak techniek in de basisvorming en bij de technische vakken in het VBO. Scholen in het westen van Nederland, met name in de vier grote steden, ondervinden de meeste moeilijkheden bij het zoeken naar vervangers. Scholen met meer dan 25 procent cumi-leerlingen hebben relatief meer onvervulde uren dan andere scholen (Van Bergen en Van der Ploeg, 2000).

2.2.6 Conclusie

De problemen op scholen als gevolg van het lerarentekort zijn toegenomen. Dit blijkt onder meer uit de groei van het aantal lessen dat alleen kan worden verzorgd na het nemen van specifieke maatregelen om lesuitval te voorkomen, zoals de inzet van onbevoegde leraren. Vergeleken met 1999 bedraagt die groei bijna de helft.

De krapte op de arbeidsmarkt voor leraren blijkt ook uit de sterke toename van het aantal dispensaties dat de inspectie heeft verleend in situaties waarin de school geen bevoegde leraar kan aanstellen. Dit aantal steeg van ruim 3.000 in 1998 naar bijna 4.800 in 2000. De problemen zijn het grootst voor het VBO en voor scholen in de grote steden met veel allochtone leerlingen.

2.3 Centrale examens en schoolonderzoeken

Tijdens de centrale examens van 2000 heeft de inspectie tachtig scholen bezocht. Centraal hierbij stonden de volgende vragen:

- Verlopen de examens zodanig dat leerlingen geen nadeel ondervinden van fouten bij de organisatie en afname van de examens?
- Kunnen scholen de kwaliteit van het schoolonderzoek garanderen?

Afzonderlijke aandacht werd besteed aan de kwaliteit van de afname van de staatsexamens.

2.3.1 De gang van zaken bij de examens

Examenrooster

Het examenrooster heeft geen reacties over onvolkomenheden opgeroepen, het blijkt aan de verwachting te hebben voldaan.

Afname van de examens

Bij de afname van de examens in 2000 waren er verschillende veranderingen ten opzichte van vorige jaren. Het betreft de aanpassing in het programma voor HAVO Nederlands leesvaardigheid, de introductie van open vragen bij HAVO moderne vreemde talen, de wijziging in de toegestane hulpmiddelen voor de overige HAVO-vakken en de nieuwe scoreverwerking op HAVO-VWO.

De communicatie hierover tussen overheid, examenorganisatie en scholen is niet altijd goed verlopen. Een voorbeeld hiervan vormt in enkele gevallen de late berichtgeving door erratum-bladen. Daardoor en door onzekerheid op de scholen zijn er vooral bij het toestaan van hulpmiddelen fouten door scholen gemaakt. Voorzover het de inspectie bekend is, zijn de fouten tijdens de examenzittingen ontdekt en hersteld. De examenkandidaten ervaren altijd nadelen van dergelijke fouten. Het valt echter niet na te gaan in hoeverre er leerlingen als gevolg hiervan niet geslaagd zijn.

De examenopgaven

Over de kwaliteit van de examenopgaven van het VBO-examenbureau hebben de inspectie geen klachten bereikt.

In de opgaven van de centrale examens (voor VBO-MAVO C/D en HAVO-VWO) zaten dit jaar meer fouten dan voorheen. Dit gold eveneens voor de bijgeleverde correctievoorschriften.

De examens aardrijkskunde en vooral geschiedenis voor zowel HAVO oude stijl als HAVO nieuwe stijl hebben weinig bijval gekregen van de vakdocenten. Zij werden door veel leraren als moeilijk, abstract en omvangrijk beoordeeld.

Faciliteiten voor gehandicapte leerlingen

Artikel 55, lid 1 en 2 van het Eindexamenbesluit VWO-HAVO-MAVO-VBO maakt een afwijking mogelijk van de wijze van examineren voor leerlingen met een handicap. De directeur van de school bepaalt de wijze waarop het examen zal worden afgelegd, daarbij zoveel mogelijk rekening houdend met de mogelijkheden van de kandidaat. De afwijking mag echter noch de inhoud van het examen, noch de correctienorm aantasten.

Dit jaar is voor 4.246 kandidaten een afwijking gemeld. Er is hier sprake van een aanzienlijke daling ten opzichte van vorig jaar. In 1999 bedroeg dit aantal 4.651. Het aantal faciliteiten voor dyslexie is echter ook dit jaar weer gestegen. In 1999 bedroeg dit aantal 3.161 en in 2000 3.417.

In verreweg de meeste gevallen gaat het alleen om verlenging van tijd. Voor de betrokken kandidaat wordt de duur van de toets van het centraal examen dan verlengd met ten hoogste dertig minuten. Deze faciliteit is verleend in 88 procent van de gevallen.

Faciliteiten voor allochtone kandidaten

Op basis van artikel 55, lid 3 van het Eindexamenbesluit kan het bevoegd gezag afwijken van de voorschriften voor allochtone kandidaten die met inbegrip van het eindexamenjaar ten hoogste zes jaren onderwijs in Nederland hebben gevolgd.
De afwijking houdt in dat er verlenging wordt gegeven van de duur van de toets van het centraal examen met ten hoogste dertig minuten. Daarnaast kan men toestemming verlenen tot het gebruik van een verklarend woordenboek der Nederlandse taal en kan de normering voor spel- en stijlfouten enigszins worden aangepast.
Dit jaar werden meldingen ontvangen voor in totaal 792 kandidaten, een daling ten opzichte van 1999 toen het ging om 1.042 meldingen. In verreweg de meeste gevallen (75 procent) ging het om een verlenging van tijd en het gebruik van een verklarend woordenboek.

Systeem van kwaliteitszorg bij de examens

Slechts heel weinig scholen kunnen borg staan voor de kwaliteit van de examens door een systematisch opgezette structuur van kwaliteitszorg. Zo hebben de meeste scholen geen systematiek ontwikkeld die garandeert dat alle informatie over de examens bekend wordt gemaakt aan alle betrokkenen (met name leraren en kandidaten). Als voorbeeld dienen de fouten ten aanzien van het gebruik van rekenmachines en woordenboeken bij de examenzittingen afgelopen jaar. Op de meeste scholen heeft de schoolleiding de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het examenprogramma gelegd bij de vaksecties, maar oefent zij daarop onvoldoende controle uit.

2.3.2 De schoolonderzoeken/schoolexamens

De toetsing van het schoolonderzoek (SO) of schoolexamen (SE) is bij de meeste vakken voor een deel gericht op andere programma-onderdelen dan die van het centraal examen (CE). In de examenprogramma's staat aangegeven welke onderdelen bij het SO/SE of bij het CE getoetst worden. Ook kan een school in het SO/SE de eigen accenten die zij eventueel legt in het examenprogramma, tot hun recht laten komen.

De kwaliteit van het schoolonderzoek

De betrekkelijke vrijheid die scholen hebben om de toetsing van het SO/SE vorm te geven, komt bijna altijd toe aan de leraren-examinatoren. Op vrijwel alle scholen delegeert de schoolleiding immers de eindverantwoordelijkheid voor het SO/SE volledig aan de betreffende vaksectie.
In vaksecties die uit meer dan één persoon bestaan, is het in 65 procent van de gevallen regel dat de SO/SE-toetsen onderling worden besproken alvorens deze aan de kandidaten worden voorgelegd. Vaksecties die uit één persoon bestaan, worden slechts op 10 procent van de scholen verplicht de SO/SE-toetsen (voordat deze worden afgenomen) ter beoordeling voor te leggen aan een of meer collega's elders.
Het is niet gebruikelijk dat door de leraar-examinator gecorrigeerde SO/SE-toetsen aan een tweede beoordelaar ter controle worden voorgelegd.
Toetsdeskundigheid doen leraren op tijdens hun opleiding of in de praktijk. Gerichte scholing in het samenstellen van toetsen volgen slechts weinig leraren-examinatoren; op acht van de tien scholen zijn hierover geen afspraken gemaakt.
De kwaliteit van formuleringen, normering en vormgeving van de toetsen is vooral afhankelijk van de leraar-examinator. Slechts 8 procent van de scholen laat al het examenwerk door een deskundige derde binnen de school controleren op vraagstelling, normering en overzichtelijkheid van de lay-out.
Een derde van de scholen geeft te kennen dat zij voornemens heeft om verbeteringen aan te brengen in de wijze waarop het SO/SE wordt samengesteld en georganiseerd. Het is

van belang dat het daarbij met name zal gaan over maatregelen die betrekking hebben op de borging van de kwaliteit van de inhoud en de normering.

Verschil tussen SO- en CE-cijfer in 2000

Het cijfer van het SO ligt gemiddeld over het totaal van de vakken hoger dan dat van het CE. In 2000 is het SO-cijfer 0,2 tot 0,3 punt hoger op het MAVO, VWO en HAVO-nieuwe stijl, terwijl het op HAVO-oude stijl 0,1 punt lager ligt dan het CE-cijfer.

Tabel 2.3.2 Verschil tussen cijfers voor schoolonderzoek en centraal examen

	SO-cijfer	CE-cijfer
MAVO	6.5	6.3
HAVO-oude stijl	6.4	6.5
HAVO-nieuwe stijl	6.5	6.2
VWO	6.7	6.4

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Ook in het Onderwijsverslag over het jaar 1999 (Inspectie van het Onderwijs, 2000j) staat de constatering dat het SO-cijfer stelselmatig hoger is dan het CE-cijfer. Naar aanleiding hiervan heeft de inspectie nadere analyses uitgevoerd op de individuele examengegevens uit de laatste jaren.
Er blijkt een samenhang te bestaan tussen de per school gemiddelde SO- en CE-cijfers en bepaalde achtergrondkenmerken van de school, te weten: de denominatie, de opleidingsgrootte, het percentage allochtone leerlingen en de urbanisatiegraad.
Uit de analyses komt naar voren dat de discrepantie tussen SO- en CE-cijfers relatief groot is bij scholen met meer dan 25 procent cumi-leerlingen, bij scholen gelegen in grote steden en bij zeer kleine scholen. De grotere discrepantie bij deze specifieke groepen scholen blijkt te worden veroorzaakt door het schoolgemiddelde SO-cijfer dat hier duidelijk hoger ligt dan het schoolgemiddelde CE-cijfer. Zo blijkt bijvoorbeeld dat scholen met meer dan 25 procent cumi-leerlingen een gemiddeld SO-cijfer hebben dat nauwelijks lager ligt dan het SO-cijfer bij scholen zonder cumi-leerlingen, terwijl tussen beide groepen scholen een aanzienlijk verschil in gemiddeld CE-cijfer wordt aangetroffen.

In het Onderwijsverslag over het jaar 1999 (Inspectie van het Onderwijs, 2000j) noemt de inspectie enkele verklaringen die schoolleiders en leraren geven voor de discrepanties. Verschillende factoren spelen - soms in combinatie met elkaar - een rol. Op de eerste plaats hebben de in verschillende perioden verdeelde leerstof en toetsen van het SO een kleinere omvang dan die van het CE. Dit maakt het leerlingen gemakkelijker om goede resultaten te behalen. Vervolgens vormt het taalgebruik in de toetsen van het SO minder barrières voor de leerlingen, aangezien zij gewend zijn aan de formuleringen en vraagstellingen van hun leraar. Voor allochtone leerlingen levert dit relatief meer voordelen op dan voor autochtone. Verder hanteren leraren bij de waardering van de toetsen soms relatieve normen, zodat de resultaten binnen de groep als het ware een 'normaalverdeling' krijgen (met een verhouding van ongeveer 75 tot 85 procent voldoende en 15 tot 25 procent onvoldoende). Met name deze laatste werkwijze kan voor groepen met zwakke leerlingen tot overwaardering leiden.

Uit de evaluaties van schoolonderzoeken die de inspectie in de afgelopen jaren heeft gehouden (Inspectie van het Onderwijs, respectievelijk 1995, 1996b, 1997b en 1998b), blijkt dat deze in de meeste gevallen het werk van één persoon zijn. Scholen voeren heel weinig beleid in het verbeteren van de kwaliteit van de SO's, bijvoorbeeld door secties te verplichten de SO's in gezamenlijk overleg op te stellen, of door leraren te scholen en begeleiden bij het maken van toetsen. Het spreekt voor zich dat leraren in scholen met veel leerlingen uit achterstandssituaties geen onnodige barrières willen opwerpen in hun toetsen voor deze leerlingen. Daardoor kan het voorkomen dat een leraar in zijn of haar individuele verantwoordelijkheid toetsen voorlegt die door hun omvang en wijze van

formulering een onvoldoende weerspiegeling vormen van de moeilijkheidsgraad die hoort bij een eindexamen. Een cumulatie van dergelijke situaties verklaart dan de discrepantie tussen schoolonderzoek en centraal examen.

Gezien het eigen karakter van het SO/SE is een zeker verschil in waardering tussen CE en SO/SE gerechtvaardigd. In het algemeen roept de inspectie een school ter verantwoording wanneer bij een of meer vakken het verschil meer dan 0,5 punt bedraagt. Meestal kunnen schoolleiders acceptabele verklaringen geven voor incidentele gevallen. Nu echter uit de analyses blijkt dat bepaalde groepen scholen een standaard discrepantie kennen die groter is dan de gemiddelde, verdient dit verschijnsel een nader onderzoek.

2.3.3 De staatsexamens MAVO, HAVO en VWO

Het staatsexamen bestaat uit een centraal schriftelijk examen dat identiek is aan het landelijk examen van de onderscheiden opleidingen en een mondeling examen. Het mondeling examen vervangt het schoolonderzoek of schoolexamen, zoals dat op de reguliere scholen wordt afgenomen. De laatste jaren maken ruim drieduizend kandidaten gebruik van de mogelijkheid om een compleet examen af te leggen bij de staatsexamenorganisatie dan wel op te gaan voor één of meer vakcertificaten.
Ongeveer een vijfde deel van de examenkandidaten is leerling van het speciaal voortgezet onderwijs.

Centrale examens
Tijdens bezoeken aan een aantal plaatsen waar de centrale examens werden afgenomen, is gebleken dat de plaatselijke voorzitters zorgvuldig letten op de randvoorwaarden voor een rustig en ordelijk verloop. Klachten daarover zijn er, voor zover de inspectie bekend, dan ook niet geweest.

Mondelinge examens
De organisatie en de gang van zaken op de bezochte examenplaatsen waren goed. De voorzitters bleken veel nadruk te leggen op het zorgvuldig vastleggen van de gang van zaken in het proces-verbaal dat van elk examen moet worden opgesteld door de examinatoren. Dit blijkt altijd van groot belang bij de behandeling van eventuele klachten.

2.3.4 Conclusies

Meer dan in het voorafgaande jaar hebben de examenkandidaten nadeel ervaren van fouten die scholen maakten bij het verlenen van toegestane hulpmiddelen, en van fouten in de opgaven van de centrale examens.
Het ontbreken van een toereikend systeem van kwaliteitszorg voor de afname van de examens en voor de inhoud van het SO/SE op de scholen, verhoogt het risico op fouten en onzorgvuldigheden waarvan de kandidaten nadeel kunnen ondervinden.

De discrepantie tussen SO- en CE-cijfers is relatief groot bij scholen met meer dan 25 procent cumi-leerlingen, bij scholen gelegen in grote steden en bij zeer kleine scholen. De grotere discrepantie bij deze groepen scholen blijkt te worden veroorzaakt door het schoolgemiddelde SO-cijfer dat hier duidelijk hoger ligt dan het schoolgemiddelde CE-cijfer.

2.4 Resultaten in het voortgezet onderwijs

In deze paragraaf staan de resultaten van het voortgezet onderwijs die onmiddellijk of op korte termijn zichtbaar zijn. Het gaat onder meer om de eindexamenresultaten (met aandacht voor verschillen naar etniciteit), de resultaten die leerlingen behalen in het tweede leerjaar voor de exacte vakken in vergelijking met leerlingen in het buitenland, en de resultaten van risicoleerlingen.

2.4.1 Eindexamenresultaten

Percentages geslaagden

De afgelopen twee jaren zijn de slaagpercentages van het HAVO verbeterd. Op de overige schoolsoorten vertonen de slaagpercentages over een reeks van jaren een stabiel beeld (zie tabel 2.4.1a).

Tabel 2.4.1a Percentages geslaagden

Soort onderwijs	1995	1997	1998	1999	2000
VBO/LWOO	92	93	93	94	94
MAVO	94	96	94	94	94
HAVO	84	85	83	86	89
HAVO nieuw					91
VWO	87	89	88	89	89

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Geslaagden met meer dan het minimum aantal vakken

Het percentage leerlingen op MAVO, HAVO en VWO dat slaagt met meer dan het minimum aantal vakken in het examenpakket stijgt al jaren.

Tabel 2.4.1b Percentages geslaagden met meer dan minimum aantal vakken

	1991	1995	1998	2000
MAVO	8	11	15	18
HAVO	4	8	11	12
VWO	13	18	23	24

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Geslaagden VBO naar niveau

VBO-leerlingen kunnen examen doen op A-, B-, C- en D-niveau. Voor het A- en B-niveau zijn er alleen schoolexamens, voor het C- en D-niveau meestal ook centrale examens. De eisen die op A- en B-niveau worden gesteld, liggen lager dan die op C- en D-niveau. Het percentage VBO-leerlingen dat uitsluitend op A- of B-niveau examen doet, daalt de laatste jaren iets, maar is nog steeds hoog: 42 procent. De groep VBO-leerlingen met alle vakken op C- of D-niveau is klein (14 procent), maar stijgt licht in 1999. Veel leerlingen kiezen voor een mengvorm: enkele vakken op A/B-niveau en enkele vakken op C-niveau.

Tabel 2.4.1c Niveau waarop VBO-leerlingen examen afleggen in percentages

geslaagden		1996	1998	1999
alle vakken op A/B-niveau	alleen A	4	5	4
	alleen B	21	20	20
	vakken op A en B	20	19	18
	totaal	45	44	42
gemengd: A/B en C/D	vakken op B en C	33	33	35
	vakken op A, B en C	4	4	4
	vakken op B, C en D	6	6	5
	totaal	43	43	45
alle vakken op C/D-niveau	alleen C	8	8	8
	alleen D	0	0	0
	vakken op C en D	4	4	5
	totaal	12	12	14
	overige combinaties	1	1	1
totaal		100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Geslaagden MAVO naar niveau

MAVO-gediplomeerden dienen ten minste drie vakken op D-niveau af te leggen. Het aantal gediplomeerden met dit minimum is vrij constant: ongeveer één op de zeven. Ook het aandeel van de gediplomeerden met alle vakken op D-niveau is vrij constant. Iets meer dan de helft van de gediplomeerden heeft zes of zeven vakken op D-niveau.

Tabel 2.4.1d Niveau van de vakken op het MAVO-diploma in percentages

		1996	1998	1999
aantal vakken op D-niveau	minimum: 3	17	16	14
	4 of 5	31	32	32
	alle vakken (6 of 7)	52	53	53

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Slaagpercentages naar etniciteit

De bekostigingssystematiek van het voortgezet onderwijs voorziet in een ruimere vergoeding voor leerlingen uit de culturele minderheden (cumi-leerlingen). Deze cumi-leerlingen voldoen aan de definities uit de zogenaamde Cumi-Regeling voortgezet onderwijs; het betreft voornamelijk leerlingen van wie beide ouders afkomstig zijn uit landen als Marokko, Turkije, voormalig Joegoslavië, Suriname en de Antillen. Bij het onderscheiden van etnische groepen volgt de inspectie de definitie die het CBS hanteert: allochtone leerlingen zijn leerlingen van wie ten minste een van beide ouders in het buitenland is geboren. Daarbij onderscheidt het CBS westerse en niet-westerse allochtonen. De groep niet-westerse allochtonen is ruimer dan de groep leerlingen uit de culturele minderheden (cumi-leerlingen).

De slaagpercentages van niet-westerse allochtone leerlingen liggen aanzienlijk onder die van autochtone leerlingen. De verschillen zijn in het VBO het kleinst (7 procent) en in het VWO het grootst (14 procent). In het HAVO zijn de slaagpercentages van niet-westerse allochtone leerlingen de afgelopen drie jaren sterk gestegen, sterker dan die van de overige leerlingen.

Tabel 2.4.1e Slaagpercentages naar etniciteit, 1998/2000

		1988	1999	2000
VWO				
	autochtoon	90	90	90
	niet-westers allochtoon	76	76	76
	westers allochtoon	86	85	87
	totaal		89	89
HAVO				
	autochtoon	85	88	90
	niet-westers allochtoon	68	72	77
	westers allochtoon	80	82	86
	totaal		86	89
MAVO				
	autochtoon	96	96	96
	niet-westers allochtoon	83	84	85
	westers allochtoon	93	94	94
	totaal		94	94
VBO				
	autochtoon	95	95	95
	niet-westers allochtoon	87	87	88
	westers allochtoon	93	92	92
	totaal		94	94

Bron: Informatie Beheer Groep / Inspectie van het Onderwijs / CBS (2000)

Verschillen in het VBO naar etniciteit (gegevens 2000)

Er zijn slechts kleine verschillen tussen de niveaus waarop autochtone en allochtone leerlingen deelnemen aan het VBO-examen. Toch is het slaagpercentage van niet-westerse allochtone leerlingen lager (88 procent) dan dat van autochtone leerlingen (95 procent). Blijkbaar biedt de mogelijkheid uit te wijken naar een lager niveau van examenprogramma's niet altijd soelaas (zie tabel 2.4.1f).

Tabel 2.4.1f Niveau waarop VBO-leerlingen in percentages in 2000 examen afleggen (naar etniciteit)

		autochtoon	allochtoon	
			niet-westers	westers
alle vakken op A/B-niveau	alleen A	4	8	5
	alleen B	21	15	19
	vakken op A en B	18	24	19
	totaal	43	47	43
gemengd: A/B en C/D	vakken op B en C	36	32	35
	vakken op A, B en C	3	7	5
	vakken op B, C en D	5	3	5
	totaal	44	42	45
alle vakken op C/D-niveau	alleen C	8	7	8
	alleen D	0	0	0
	vakken op C en D	4	2	4
	totaal	12	9	12
overige combinaties		1	1	1
totaal		100	100	100

Bron: Informatie Beheer Groep / Inspectie van het Onderwijs / CBS (2000)

Verschillen in doorstroom naar hoger onderwijs

Het aandeel allochtone leerlingen dat een HAVO- of VWO-diploma verwerft, is klein. Het is opvallend dat deze allochtone leerlingen in relatief hoge mate doorstromen naar het hoger onderwijs, met name de meisjes van VWO naar het wetenschappelijk onderwijs (zie tabel 2.4.1g).

Blom en Severiens (2000) deden onderzoek onder 650 leerlingen op acht Amsterdamse scholen naar het zelfstandig leren van allochtone en autochtone leerlingen in het vierde leerjaar HAVO-VWO. Zij constateren dat allochtone leerlingen sterker gemotiveerd zijn dan autochtone leerlingen en dat vooral allochtone meisjes vaker 'veelzijdig' leren, dat wil zeggen zowel strategieën van zelfstandig leren toepassen als de discipline hebben ontwikkeld om leerstof te herhalen.

De doorstroomgegevens en de bevindingen van Blom en Severiens (2000) wijzen er op dat er groeimogelijkheden zijn voor het leerpotentieel binnen de groep allochtone leerlingen.

Tabel 2.4.1g Doorstroom van HAVO-VWO naar HO naar etniciteit (in percentages)

	HBO				WO	
	HAVO-diploma		VWO-diploma		VWO-diploma	
etniciteit	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw
autochtoon	63	64	23	28	65	53
niet-westers allochtoon	71	68	13	16	75	70
westers allochtoon	59	56	15	18	65	61

Bron: Informatie Beheer Groep / Inspectie van het Onderwijs / CBS (2000)

2.4.2 Resultaten exacte vakken in leerjaar 2

In 1995 en 1999 hebben Nederlandse leerlingen uit het tweede leerjaar deelgenomen aan de internationale toetsen voor wiskunde en science. Tot science behoren elementen uit natuurkunde, scheikunde, biologie en fysische aardrijkskunde (Bos en Vos, 2000). De Nederlandse leerlingen presteren in internationaal opzicht goed. Meer dan tweederde van hen scoorde boven het internationaal gemiddelde zowel voor wiskunde als voor science. De gemiddelde score voor de wiskundetoets is bij de Nederlandse leerlingen in 1999 iets toegenomen in vergelijking met 1995, voor de sciencetoets bleef deze gelijk. De gegevens uit de toetsing maken een vergelijking mogelijk tussen de resultaten van

1995 en 1999. Daarbij kan ook onderscheid worden gemaakt naar etniciteit van de leerlingen. Indien een van beide ouders of beide ouders niet in Nederland zijn geboren, wordt de leerling ingedeeld in de groep allochtonen; zo niet, dan behoort de leerling tot de groep autochtonen. Zowel in 1995 als in 1999 presteert de groep allochtone leerlingen significant minder op de wiskunde- en sciencetoets dan de groep autochtone leerlingen. In de periode tussen beide jaren zijn de verschillen toegenomen tussen autochtone en allochtone leerlingen zowel voor wiskunde als science ten nadele van de allochtone leerlingen.Binnen de groep autochtone leerlingen zijn de verschillen tussen jongens en meisjes niet significant, wel binnen de allochtone groep. Allochtone meisjes presteren gemiddeld slechter dan allochtone jongens. Deze verschillen zijn tussen 1995 en 1999 nauwelijks veranderd.

2.4.3 De resultaten van risicoleerlingen

Jaarlijks wordt informatie verzameld over de leerlingen die in 1988, 1992 en 1996 zijn begonnen met het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs (cohortonderzoeken). Het meest recente onderzoek maakt duidelijk dat er voor het eerst sprake is van een achterstand van autochtone achterstandsleerlingen (de leerlingen van wie beide ouders geen onderwijs hoger dan VBO hebben gevolgd) op allochtone leerlingen (Uerz en Mulder, 2000). Gemiddeld is er in het tweede leerjaar nauwelijks verschil in onderwijspositie tussen de leerlingen die in 1992 startten met het voortgezet onderwijs en de leerlingen die dat in 1996 deden. Ten opzichte van de leerlingen die in 1988 startten, is hun positie beter. Dit geldt echter niet voor alle groepen leerlingen. In het algemeen vertoont de onderwijspositie van de autochtone leerlingen van wie de ouders een opleiding hoger dan VBO hebben gevolgd, sedert 1988 een stijgende lijn. De positie van de autochtone achterstandsleerlingen is tussen 1988 en 1992 stabiel, maar daalt sinds 1992. Daarentegen is de onderwijspositie van allochtone leerlingen tussen 1988 en 1992 gestegen en blijft stabiel na 1992. Volgens Hustinx (1999) zijn er aanwijzingen dat allochtone leerlingen het bij correctie voor sociaal milieu beter doen op school dan autochtone leerlingen. Het zijn autochtone achterstandsleerlingen die steeds meer zorg lijken te gaan vragen. Hun positie vertoont een dalende tendens en is volgens het cohortonderzoek zelfs ongunstiger dan die van allochtone leerlingen: hun rapportcijfers voor Nederlands, Engels en wiskunde zijn in de loop van de tijd slechter geworden en steeds vaker behoren ze tot de zwakste leerlingen van de klas (Uerz en Mulder, 2000).

2.4.4 Voortijdig schoolverlaten

De inspectie heeft onderzoek laten verrichten naar de invloed van het schoolklimaat op het voortijdig schoolverlaten (Inspectie van het Onderwijs, 2000l). Aan dit onderzoek namen 71 jongeren deel die het voortgezet onderwijs zonder diploma hadden verlaten. De voornaamste redenen voor het uitvallen van leerlingen zijn: een tegenvallend schoolklimaat, problemen met motivatie en gedrag, de zwaarte van de opleiding.
Door jongeren die voortijdig het VBO-MAVO hebben verlaten, zijn het schoolklimaat en de problemen met motivatie en gedrag de meest genoemde redenen voor de schooluitval. Voor de uitvallers uit HAVO-VWO geldt de zwaarte van de opleiding als belangrijkste reden.
Meer dan de helft van de jongeren had op school moeilijkheden met de leraren. De helft spijbelde regelmatig of vaak. Driekwart van de spijbelaars zei dat hun school niet reageerde op hun spijbelgedrag of het zelfs niet eens had gemerkt.

Aan de jongeren is ook gevraagd wat er aan scholen verbeterd zou kunnen worden om te voorkomen dat leerlingen zonder diploma van school gaan. In volgorde van importantie zijn volgens hen de mogelijkheden tot verbetering: de omgang en communicatie met de leraren, de didactische werkwijze (boeiender en afwisselender onderwijs), de schoolorganisatie (betere roosters, minder tussenuren, controle op spijbelen), en meer begeleiding afgestemd op individuele leerlingen.

De voortijdige schoolverlaters blijken niet alleen eerlijk te erkennen dat hun problematische motivatie en gedrag belangrijke oorzaken waren van hun schooluitval, maar ze zijn ook in staat belangrijke aandachtspunten te noemen voor verbeteringen op schoolniveau.

2.4.5 Conclusies

De percentages geslaagde leerlingen in VBO, MAVO en VWO zijn stabiel. De examens HAVO oude stijl laten in 1999 en vooral 2000 opvallend betere resultaten zien dan daarvoor.

De leerlingen kiezen in toenemende mate voor een breder en zwaarder vakkenpakket dan minimaal voor het diploma is vereist.

De slaagpercentages van niet-westerse allochtone leerlingen liggen aanzienlijk onder die van autochtone leerlingen.

De resultaten van leerlingen op scholen met veel allochtone leerlingen zijn over de hele linie minder goed dan die van de leerlingen elders. Scholen met veel allochtone leerlingen hebben doorgaans ook veel leerlingen van Nederlandse ouders die geen opleiding hoger dan VBO hebben gevolgd. De onderwijspositie van deze autochtone achterstandsleerlingen verslechtert ten opzichte van die van de allochtone leerlingen.

2.5 Naleving wet- en regelgeving

In vorige Onderwijsverslagen heeft de inspectie op onderdelen knelpunten of problemen geconstateerd in de naleving van de wet- en regelgeving. Deels was er daarbij sprake van onnauwkeurige naleving door scholen, en deels van niet of nauwelijks uitvoerbare wetgeving. Voorbeelden van slechte naleving door scholen zijn: het verlenen van vrijstellingen van vakken voor leerlingen in de basisvorming op grond van artikel 11e, lid 1 WVO, de actualisering van het leerlingenstatuut (artikel 24g WVO), en de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding (artikel 32d WVO). Voorbeelden van wetgeving die in de praktijk niet of nauwelijks uitvoerbaar blijkt, waren: de verplichting tot een minimum aantal van 1.280 lesuren in de eerste drie leerjaren (artikel 11c, lid 1 WVO) en de bepalingen over de ouderbijdrage in artikel 27, lid 2 WVO.
In deze paragraaf beperkt de inspectie zich tot de regelgeving voor het schoolplan en de schoolgids, de ontheffingsmogelijkheden voor leerlingen in de tweede fase HAVO-VWO, de naleving van de regelingen voor de onderwijstijd in de tweede fase, de schorsingen en verwijderingen, het schoolverzuim en de verplichting tot overleg en aangifte inzake zedenmisdrijven.

Schoolplan en schoolgids
Scholen hebben met ingang van 1 januari 1999 de verplichting jaarlijks een schoolgids te publiceren die betrekking heeft op het volgende schooljaar. Met ingang van 1 augustus 1999 dienen scholen ook te beschikken over een schoolplan dat tenminste één keer per vier jaar moet worden vastgesteld (artikel 24 WVO).
De schoolgids verschaft leerlingen, ouders en directe schoolomgeving informatie over de school en de schoolresultaten. Vrijwel alle scholen beschikken over een schoolgids. Het schoolplan is een instrument voor het kwaliteitsbeleid van de scholen. Op veel scholen ontbreekt nog een schoolplan en op de meeste scholen die een schoolplan hebben opgesteld, voldoet het schoolplan niet (geheel) aan de eisen van de wet.
Deze bevindingen komen overeen met die van het voorafgaande jaar. Voor een nadere analyse en beschouwing verwijst de inspectie naar het Onderwijsverslag over 1999 (Inspectie van het Onderwijs, 2000j).

Aanvragen ex artikel 26e, lid 5 Inrichtingsbesluit
Artikel 26e, lid 5 van het Inrichtingsbesluit biedt een mogelijkheid voor leerlingen om ontheffing te krijgen van de verplichting tot een tweede en/of derde vreemde taal in de Tweede Fase HAVO-VWO. Daarvoor is de goedkeuring van de inspectie nodig. Het gaat om leerlingen die in de onderbouw wel het onderwijs in Frans of Duits hebben gevolgd, maar voor wie continuering daarvan niet wenselijk wordt geacht.

Voor het schooljaar 1999/2000 is voor 56 leerlingen een verzoek tot ontheffing gedaan. In het merendeel van deze gevallen bleek dit verzoek gebaseerd te zijn op een verkeerde interpretatie van de wetgeving. Het ging om leerlingen die op grond van artikel 26e, lid 3 of 4 (door hun vooropleiding in het buitenland) automatisch voor vrijstelling in aanmerking kwamen. Wel moeten deze leerlingen een vervangende studielast opgedragen krijgen die betrekking heeft op taal en letterkunde.

De verzoeken om ontheffing van Frans-1 of Duits-1 voor dyslectische leerlingen op het HAVO zijn niet gehonoreerd, omdat het examenprogramma van het HAVO gericht is op spreek- en luistervaardigheid, en daarom geen of een beperkt beroep doet op het lezen van de taal. Ontheffing voor VWO-leerlingen is slechts in zes gevallen verleend, omdat hier sprake was van een bijzondere aanleg voor de exacte vakken. Aan deze leerlingen werd toegestaan een programma voor spreek- en luistervaardigheid op VWO-niveau te volgen.

Naleving artikel 12, lid 5 WVO en artikel 26f Inrichtingsbesluit
Slechts weinig scholen voldoen volgens eigen opgave aan de verplichting om voor elke leerling in schooltijd een onderwijsprogramma van duizend (en in het examenjaar zevenhonderd) klokuren te verzorgen (zie paragraaf 3.2.2).

Schorsingen en verwijderingen
De inspectie moet in kennis worden gesteld van definitieve verwijderingen en van schorsingen die langer dan één dag duren (artikel 13, lid 3 en artikel 14, lid 3 Inrichtingsbesluit). Uit tabel 2.5a blijkt dat het aantal schorsingen de laatste jaren toeneemt. Er worden veel meer jongens geschorst dan meisjes; in 2000 zijn er verhoudingsgewijs veel meisjes geschorst. Als redenen voor de schorsing noemden de scholen naast 'wangedrag' in het algemeen vaak: geweld, bedreigingen, spijbelen, het plegen van diefstal en omgaan met drugs.

Tabel 2.5a Aantal schorsingen van langer dan één dag

jaar	jongens	meisjes	totaal
1998	1.468	367	1.835
1999	1.781	408	2.189
2000	1.901	635	2.536

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Sedert 1 augustus 1998 mogen de scholen een leerplichtige leerling uitsluitend verwijderen wanneer een andere school bereid is deze leerling toe te laten (artikel 27, lid 1 WVO). Uit tabel 2.5b blijkt dat het aantal verwijderingen dat aan de inspectie is gemeld in 1999, als gevolg van de herplaatsingsplicht sterk is teruggelopen. In 2000 nam het echter weer toe. In de praktijk lopen de scholen vaak tegen de moeilijkheid op dat andere scholen de leerling die verwijderd wordt, niet willen toelaten. Binnen de samenwerkingsverbanden VO-SVO moeten er afspraken worden gemaakt over de wijze waarop scholen omgaan met leerlingen die om een of andere reden niet meer te handhaven zijn op een van de scholen. De gedragsproblematiek van sommige leerlingen heeft er toe geleid dat veel samenwerkingsverbanden zogenaamde time-out projecten hebben ingericht. Daar kunnen leerlingen met ernstige gedragsproblemen tijdelijk worden begeleid (zie paragraaf 3.1.2).

Tabel 2.5b Aantal verwijderingen

jaar	jongens	meisjes	totaal
1998	357	101	458
1999	208	55	263
2000	284	79	363

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Naleving artikel 21 en artikel 25, lid 2 en 3 Leerplichtwet (melding schoolverzuim)

De bepalingen van de artikelen 21 en 25 van de Leerplichtwet verplichten schoolleiders het schoolverzuim door (partieel) leerplichtige leerlingen te registreren en dit te melden aan de gemeente (voorzover het gaat om verzuim dat drie achtereenvolgende schooldagen duurt) en aan de Minister van OCenW (en dan gaat het om alle ongeoorloofd verzuimde lesuren). Jaarlijks geven ook de gemeenten aan de minister de omvang en behandeling door van het aan hen gemelde schoolverzuim.

Uit gegevens van het ministerie van OCenW blijkt dat 93 procent van de gemeenten in 1999 meldingen heeft gedaan over schoolverzuim. Er vallen grote vraagtekens te plaatsen bij de betrouwbaarheid van de gegevens uit deze meldingen. Uit contacten met leerplichtambtenaren maakt de inspectie op dat scholen niet consequent elk schoolverzuim van drie dagen of meer melden bij de gemeente.

In 1999/2000 hebben 340 scholen rechtstreeks aan de minister het volledige schoolverzuim gemeld in aantallen uren van hun leerlingen. Dit is 55 procent van het totaal aantal van 619 scholen. De opgaven van de scholen lijken niet allemaal betrouwbaar: zij variëren van één uur schoolverzuim in een schooljaar tot ruim 67.000 uur. Van veel cijfers is het realiteitsgehalte zodanig dat de opgave niet kan kloppen.

Al eerder heeft de inspectie geconstateerd dat de naleving van de artikelen 21 en 25 van de Leerplichtwet gebrekkig is (Inspectie van het Onderwijs, 1999a).

3 THEMA'S IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

3.1 Het VMBO in ontwikkeling

3.1.1 Inleiding

De scholen voor VBO, MAVO, SVO-LOM en SVO-MLK staan voor drie grote, onderling nauw samenhangende, vernieuwingstrajecten die verband houden met de invoering van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO).

- Invoering van de leerwegen in het VMBO met nieuwe examenprogramma's. Er komen vier leerwegen in plaats van de VBO- en MAVO-opleidingen met diploma's op A-, B-, C- en D-niveau. De vier leerwegen zijn: de basisberoepsgerichte, de kaderberoepsgerichte, de gemengde en de theoretische leerweg. Elke leerweg heeft een eigen programma en bereidt voor op een opleiding in het secundair beroepsonderwijs. De theoretische leerweg leidt tevens op voor het HAVO.
- De herziening van de infrastructuur door herschikking van de bestaande VBO-afdelingen. Veel VBO-scholen hebben beroepsgerichte afdelingen met (te) weinig leerlingen. In die gevallen is het vaak gewenst het aantal van deze afdelingen terug te brengen (te 'herschikken').
- De vormgeving van een zorgstructuur met zorg op maat en praktijkonderwijs binnen een samenwerkingsverband voor scholen van regulier en speciaal voortgezet onderwijs. Voor leerlingen die extra (ortho-pedagogische of -didactische) hulp nodig hebben om een diploma te behalen, is er leerwegondersteunend onderwijs (LWOO). De leerwegen met bijbehorende zorgstructuur moeten de leerlingen een adequate programmatische aansluiting bieden op de beroepsopleidingen in de regionale opleidingscentra (ROC's) en de agrarische opleidingscentra (AOC's). Praktijkonderwijs is bedoeld voor leerlingen van wie wordt verwacht dat ze geen diploma VMBO kunnen halen.

De eerste groep leerlingen die het nieuwe VMBO zal volgen, is in schooljaar 1999/2000 begonnen aan het voortgezet onderwijs. Vanaf augustus 2001 zitten deze leerlingen in het derde jaar, de bovenbouw van het VMBO. Een schooljaar later (in 2003) zullen zij de eersten zijn die het VMBO-examen nieuwe stijl afleggen. Examenprogramma's, zorgstructuur en inrichting van de leerwegen zijn wettelijk vastgelegd. De komende jaren zullen de scholen het geheel moeten implementeren.
In het schooljaar 1999/2000 heeft de inspectie voor het eerst onderzoek gedaan naar de invoering van het VMBO, een zogenaamde 'nulmeting'. In de periode van januari tot en met juni 2000 zijn tachtig scholen voor VBO of VBO-MAVO bezocht, verspreid over Nederland in een representatieve steekproef. Uitgangspunt vormde de vraag: zijn de scholen voldoende voorbereid op de invoering van het VMBO?

3.1.2 Bevindingen

Nieuwe leerwegen en examenprogramma's in het VMBO

Het schooljaar 1999/2000 is door scholen vooral gebruikt als voorbereidingsjaar. Uitvoerend werk met het oog op implementatie is maar in beperkte mate ter hand genomen. Ook gaven de scholen nog niet de hoogste prioriteit aan een concrete voorbereiding op de nieuwe examenprogramma's. Leraren bleken niet of onvoldoende voorbereid te zijn op de inhoudelijke en organisatorische eisen die de nieuwe examenstructuur en examen-inhoud stellen. De meeste scholen hebben nog geen keuzes gemaakt ten aanzien van de inrichting van het schoolexamen (programma's van toetsing en afsluiting), het inbedden van ICT-toepassingen, het al dan niet aanbieden van verrijkingsdelen in de basisberoeps-gerichte leerweg en de vormgeving van examendossiers en sectorwerkstukken. Omdat in het schooljaar 2001/2002 de eerste leerlingen te maken krijgen met de nieuwe examen-eisen, is intensivering van de aandacht hiervoor noodzakelijk.

Het perspectief op een voorspoedige invoering raakt hier en daar (met name in de grote steden) verduisterd door het lerarentekort. In het VMBO wordt het lerarentekort vooral in de technische beroepsgerichte vakken steeds meer voelbaar. Omdat er voor sommige vakken moeilijk leraren te vinden zijn (in het bijzonder als het vervangingsvacatures betreft) en de lessen toch zoveel mogelijk doorgang moeten vinden, kiezen scholen voor oplossingen als uitbreiding van de betrekkingsomvang van zittende leraren, het inschakelen van coördinatoren en zorgfunctionarissen bij het verzorgen van lessen, en het aanstellen van leraren in opleiding (vergelijk paragraaf 2.2). Dit leidt tot een beperktere beschikbaarheid van tijd en personen voor het realiseren van de vernieuwingen.

Huisvesting en leermiddelen

Huisvesting blijkt bij een aantal scholen een duidelijk knelpunt te zijn, waardoor de plannen en het ambitieniveau van de school beperkingen krijgen opgelegd.
Het is nog niet duidelijk of alle benodigde leermiddelen op tijd kunnen worden geleverd. Ook is niet duidelijk of voor alle door de school te kiezen varianten in leerwegen en programma's lesmateriaal wordt ontwikkeld. Gevreesd wordt dat leermiddelenontwikkeling, specifiek ten behoeve van de gemengde leerweg, onvoldoende van de grond komt. Hetzelfde geldt voor de leermiddelen van het praktijkonderwijs; de ontwikkeling daarvan heeft nog niet de aandacht die ze behoeft.

Herschikking van afdelingen

Het door de overheid voorgestane beleid van evenwichtige spreiding van VMBO-afdelingen in de regio's is grotendeels nog niet gerealiseerd. De herschikking van het scholenbestand, de faciliteiten die geboden worden en de activiteiten die hiervoor in gang gezet zijn, hebben veel scholen niet kunnen bewegen hun afdelingenstructuur drastisch te reorganiseren. Beslissingen over de infrastructuur worden nog vaak uitgesteld. Scholen geven aan dat ze vooralsnog het zekere voor het onzekere nemen. Liever continueren zij de huidige situatie met een of meer onderbezette afdelingen dan dat zij een nieuwe situatie creëren door afdelingen te sluiten of uit te ruilen met andere scholen. Op veel scholen blijft de oude scheiding tussen MAVO en VBO gehandhaafd in moderne vorm. Daar maakt de theoretische leerweg geen deel uit van de locatie waar de overige leerwegen van het VMBO worden verzorgd, maar verschijnt deze binnen de vestiging met HAVO-VWO. De reden daarvoor is de voorkeur die de ouders hebben voor deze inrichting. Op sommige scholen wordt de theoretische leerweg zowel aangeboden op de HAVO-VWO-locatie als op de VMBO-locatie.

In de discussie over de herschikking van afdelingen speelt de wenselijke schoolgrootte nauwelijks een rol. Dat lijkt niet terecht. Veenstra (1999) toont aan dat voor VBO-leerlingen (het betreft vooral leerlingen uit de basisberoepsgerichte leerweg van het VMBO) de grootte van de school of vestiging verschil uitmaakt voor de prestaties van leerlingen in wiskunde en Nederlands. Hoe groter de school, hoe slechter de prestaties. Voor leerlingen van MAVO, HAVO en VWO is er geen effect van de schoolgrootte op de prestaties.

De onderwijskansen van zwakke leerlingen

Een deel van de VMBO-scholen heeft op dit moment 'niet-reguliere' onderwijs-trajecten in huis. De doelgroepen die hiermee bediend worden zijn uiteenlopend: risicoleerlingen, potentiële voortijdig schoolverlaters, leerlingen met gedragsmoeilijkheden, leerlingen met beperkte cognitieve vermogens en nieuwkomers. De vormgeving van deze trajecten is heel divers: soms worden certificaatroutes aangeboden, soms leer-/werkroutes en soms individuele doorstroomprogramma's. Scholen die dergelijke trajecten willen aanbieden, blijken in een aantal gevallen nog geen definitieve beslissingen te kunnen nemen over de wijze waarop deze trajecten worden opgenomen in de basisberoepsgerichte leerweg. Zij wijzen veelal op de onduidelijke berichtgeving vanuit het ministerie over de wettelijke mogelijkheden voor deze programma's, en continueren vooralsnog de huidige situatie.

Een aparte probleemgroep vormen de leerlingen die rechtstreeks uit het buitenland worden geplaatst in eerste opvangklassen voor anderstaligen. Hiertoe behoren vaak leerlingen met een beperkt onderwijsverleden. De toelatingsprocedures voor LWOO verlopen bij deze leerlingen moeizaam, onder meer door het ontbreken van een adequaat testinstrumentarium voor anderstaligen.

Er bestaat binnen de scholen veel aandacht voor de positie van zwakke leerlingen en van risicoleerlingen. Een aantal scholen geeft aan dat ze grote twijfels heeft over de vraag of deze categorieën leerlingen kunnen worden opgeleid binnen de basisberoepsgerichte leerweg. Deze twijfels hangen samen met de gestaag toegenomen instroom in scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (ZMOK) van leerlingen voor wie geen plaats meer is in het reguliere voortgezet onderwijs vanwege hun ernstige gedragsproblematiek. Tussen 1991 en 1999 is het aantal leerlingen in het SVO-ZMOK met 70 procent toegenomen van 3.507 tot 5.955. Aan de toelating tot het ZMOK gaat vaak een periode vooraf met allerlei misdragingen en spijbelen. Ook de introductie van het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs vormt voor veel van deze gedragsproblematische leerlingen (nog) geen alternatief (Inspectie van het Onderwijs, 2000k).

De ontwikkeling van zogenaamde 'time-out projecten' heeft ook dit jaar veel aandacht gekregen binnen de samenwerkingsverbanden. In deze projecten worden leerlingen geplaatst die zodanige gedragsproblemen hebben dat zij door de school niet langer kunnen worden begeleid. Het verblijf in een time-out project is altijd aan een beperkte periode gebonden, bijvoorbeeld ten hoogste acht weken. Gedurende deze periode blijven de leerlingen ingeschreven bij hun school, terwijl er binnen de time-out voorziening wordt gewerkt aan een terugkeer naar de oorspronkelijke of een andere school. De problematiek van leerlingen die door hun moeilijk gedrag niet of nauwelijks te handhaven zijn in het reguliere onderwijs, is eveneens in vorige Onderwijsverslagen aan de orde gesteld (Inspectie van het Onderwijs, 1999a en 2000j).

De samenwerkingsverbanden VO/SVO

In het schooljaar 1999/2000 zijn er 84 samenwerkingsverbanden VO/SVO. De scholen met VBO en MAVO en de scholen voor SVO-LOM/MLK zijn verplicht tot het vormen van samenwerkingsverbanden door artikel 10h van de Wet op het Voortgezet Onderwijs. De scholen noemen als belangrijkste ontwikkeling binnen het samenwerkingsverband het gezamenlijk vorm geven aan een 'dekkend' systeem van zorg voor alle leerlingen. Artikel 10h, lid 5 van de Wet op het Voortgezet Onderwijs verplicht scholen om binnen elk samenwerkingsverband het zorgsysteem vast te leggen in een zorgplan. Dit wordt door velen genoemd als een van de grootste voordelen van het werken binnen een samenwerkingsverband. Tegelijkertijd geven scholen aan dat de van oudsher bestaande concurrentiepositie tussen scholen die nu in een samenwerkingsverband zijn verenigd, nog belemmerend werkt. Op het gebied van zorg voor leerlingen is het soms moeilijk om vanuit een traditie van 'concurrentie om de leerling' de omslag te maken naar samenwerking (Eimers en Verhoef, 2000).

Alle scholen zijn aangesloten bij een samenwerkingsverband. Van de tachtig scholen die de inspectie bezocht, geven 63 scholen aan dat het samenwerkingsverband een zorgplan heeft vastgesteld. De eerste zorgplannen (uit voorjaar 1999) voldeden in meerderheid niet aan alle wettelijke vereisten. De tweede generatie zorgplannen (1 juni 2000) laten een positiever beeld zien. In 71 samenwerkingsverbanden (85 procent van het totaal) is er sprake van een gezamenlijk gedeelde visie op zorg (Voncken en Koopman, 2000).

Artikel 10h, lid 7 van de Wet op het Voortgezet Onderwijs verplicht scholen een handelingsplan op te stellen voor elke leerling die door de permanente commissie leerlingenzorg toelaatbaar wordt geacht tot het leerwegondersteunend onderwijs (LWOO). Veel scholen bleken niet op de hoogte van deze wettelijke verplichting. Individuele handelingsplannen moeten op veel scholen nog een plaats krijgen binnen de zorg voor LWOO-geïndiceerde leerlingen. Van de 60 scholen (uit de steekproef van 80) met een LWOO-licentie geven 36 scholen aan nog niet te werken met enige vorm van individuele handelingsplannen.

Doorstroming vervolgonderwijs

Schoolleiders en leraren ervaren de doublures in de programmering als grootste knelpunt bij de inhoudelijke aansluiting van de programma's VBO en MAVO op de opleidingen binnen het ROC. De programma's van de nieuwe leerwegen in het VMBO moeten de aansluiting verbeteren. Een concreet zicht hierop ontbreekt nog in de scholen. Ook tonen tot nu toe lang niet alle ROC's voldoende belangstelling voor de nieuwe leerwegen volgens de schoolleiders in het voortgezet onderwijs.

Als tweede belangrijke knelpunt noemen veel scholen de positie van de zwakke leerlingen. Deze is extra kwetsbaar wanneer een beroepsopleiding waarvoor geen specifieke vooropleidingseisen gelden (niveau 1) op een ROC ontbreekt, en wanneer de zorg voor leerlingen geen doorgaande lijn kent in het ROC. Een aantal scholen noemt als knelpunt de drempels die door het ROC opgeworpen worden bij de toelating van leerlingen: 'drempelloze instroom is lang niet overal mogelijk'. In het hoofdstuk over Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie van dit Onderwijsverslag (BVE-deel, paragraaf 2.1.2) wordt geconstateerd dat er een duidelijke groei zichtbaar is op de ROC's bij de opleidingen van niveau 1 en 2. Binnen deze niveaus ontwikkelen ROC's speciale opleidingstrajecten voor allochtone deelnemers en risicojongeren. Een doorgaande lijn in de opleiding van leerlingen vanuit het voortgezet onderwijs naar een opleiding binnen een ROC is slechts mogelijk na afspraken over afstemming van programma's en de wijze van begeleiding. Deze afstemming blijkt moeilijk door het grote aantal scholen en opleidingen dat betrokken is bij dergelijke doorlopende trajecten.

3.1.3 Conclusies

In het schooljaar 1999/2000 waren de scholen in het algemeen nog niet voorbereid op de invoering van het VMBO: zij waren niet voldoende op de hoogte van de nieuwe wetgeving en de nieuwe examenprogramma's met hun consequenties.
Door het lerarentekort vermindert de beschikbaarheid van tijd en personen voor het realiseren van de vernieuwingen. Het risico bestaat dat veel scholen en leraren niet genoeg tijd kunnen vrijmaken voor een evenwichtige en verantwoorde voorbereiding.

De scholen houden elkaar in een houdgreep door veel kleine afdelingen op de afzonderlijke scholen te handhaven. De spoeling van leerlingen wordt daardoor te dun.
De keuzes die scholen maken onder invloed van voorkeuren van ouders, zijn niet altijd in overeenstemming met de vormgeving van één VMBO. De theoretische leerweg vindt vaak z'n plek in de vestiging van het HAVO-VWO en soms verschijnen er binnen een school twee varianten van de theoretische leerweg, een op de HAVO-VWO-vestiging, de ander op de VMBO-vestiging.

Onzeker blijven vooralsnog de kansen van zwakke leerlingen binnen het nieuwe stelsel, en met name binnen de basisberoepsgerichte leerweg.
Er bestaat op de scholen veel aandacht voor de positie van zwakke leerlingen en risicoleerlingen (dreigende uitvallers). Uit de groei van het onderwijs voor zeer moeilijk opvoedbare leerlingen (SVO-ZMOK) en de time-out voorzieningen (waarin leerlingen tijdelijk worden geplaatst) blijkt dat de problematiek is toegenomen van leerlingen met ernstige gedragsmoeilijkheden in het onderwijs.

Hinderlijk in het streven naar het VMBO zijn de knelpunten in huisvesting en materiële voorzieningen waarmee veel scholen kampen. Voor een deel zouden deze overigens opgelost kunnen worden door bovenschoolse afspraken over de spreiding van afdelingen en de concentratie van leerlingen. Maar dit is niet overal mogelijk; sommige scholen vervullen regionale functies. Bovendien zijn er indicaties dat zwakke VMBO-leerlingen minder presteren op grote scholen.

Eind schooljaar 1999/2000 verscheen 'Naar een versterkt VMBO' (OCenW, 2000d). Hierin staan de prioriteiten voor het invoeringsbeleid beschreven. Deze beogen een krachtige impuls te geven om de gesignaleerde knelpunten aan te pakken.

3.2 De Tweede Fase HAVO-VWO

3.2.1 Inleiding

Bij wet van 2 juli 1997 is de inrichting van de leerjaren 4 en 5 HAVO en van 4, 5 en 6 VWO gewijzigd. Het aanbod van verplicht gestelde en vrij te kiezen vakken is verbreed. Het examenpakket bestaat nu uit een gemeenschappelijk deel, een profieldeel en een vrij deel. Er zijn vier profielen ontwikkeld: Natuur en Techniek, Natuur en Gezondheid, Economie en Maatschappij, en Cultuur en Maatschappij. Alle leerlingen volgen het gemeenschappelijk deel, maken een keuze uit de profieldelen, en moeten tenslotte in het vrije deel ten minste één examenvak kiezen. In de nieuwe examenprogramma's wordt veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van studievaardigheden (onderzoek doen, samenwerken, presenteren, rapporteren) en de toepassing van informatie- en communicatietechnologie.

Voorgaande Onderwijsverslagen (Inspectie van het Onderwijs, 1996a, 1997a, 1998a, 1999a, 2000j) bevatten rapportages over de voorbereidingen die scholen troffen voor de nieuwe Tweede Fase in het HAVO-VWO en over het invoeringsproces ervan vanaf 1998.

Nadat in het schooljaar 1998/1999 125 scholen als voorlopers waren gestart met de Tweede Fase, hebben in het schooljaar 1999/2000 de overige 350 scholen met HAVO-VWO de Tweede Fase in het vierde leerjaar ingevoerd.
Op 38 scholen heeft de inspectie het invoeringsproces onderzocht. Daartoe bestudeerde zij relevante documenten van deze scholen, observeerde lessen, legde aan leerlingen, leraren en schoolleiding vragen voor en voerde zij gesprekken met hen.

Uit de schoolbezoeken maakt de inspectie op dat de scholen de invoering van de Tweede Fase in het algemeen voortvarend hebben aangepakt. In enkele jaren ontwierpen de leraren op vrijwel alle scholen studiewijzers, stelden ze programma's op voor toetsing en afsluiting voor de nieuwe examenprogramma's, ontwikkelden en begeleidden ze praktische opdrachten en profielwerkstukken, en probeerden ze hun didactische werkwijze af te stemmen op de nieuwe situatie (waaronder toepassing van ICT). De schoolleiders hebben de schoolorganisatie aangepast aan de nieuwe eisen, zorgden voor een adequate inrichting van het schoolgebouw en gaven sturing en begeleiding aan het veranderingsproces binnen hun school.
Het algemene beeld laat intense onderwijskundige activiteiten op de scholen zien.

Uitgangspunt tijdens de schoolbezoeken waren de volgende vragen:
- Voldoet de onderwijskundige inrichting van de Tweede Fase op de scholen aan de eisen van de wet?
- Welke knelpunten doen zich voor bij de invoering van de Tweede Fase?

Hieronder volgen de bevindingen en conclusies. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de monitoring door het PMVO (Proces Management Voortgezet Onderwijs) en het Adviespunt Tweede Fase.

3.2.2 De onderwijskundige inrichting en de eisen van de wet

De interpretatie van wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving voor de Tweede Fase is complexer dan die voor het HAVO- VWO oude stijl. Daarom vergen de juiste interpretatie van de wet en de tussentijdse wijzigingen daarvan veel aandacht en tijd. De scholen hebben in het algemeen veel moeite gedaan de nieuwe wet- en regelgeving correct toe te passen. Gezien de complexiteit en de tussentijdse wijzigingen is het echter niet verwonderlijk dat scholen in de invoeringsfase fouten maken. Meestal hebben deze betrekking op een verkeerde samenstelling van het vakkenpakket of een onjuiste berekening van de voor het examenprogramma vereiste studielast. Na overleg tussen de betrokken scholen, de inspectie en het ministerie van OCenW is voor deze situaties steeds een oplossing gevonden. Het voorkomen dat leerlingen buiten hun schuld nadeel zouden ervaren van dergelijke fouten, was hierbij steeds het uitgangspunt.

Onderwijstijd

Als uitgangspunt voor de vormgeving van de examenprogramma's in de Tweede Fase is het begrip studielast geïntroduceerd in het voortgezet onderwijs. Met studielast wordt bedoeld de tijd die een 'gemiddelde' leerling voor zijn studie nodig heeft (het totaal van de tijd besteed aan lessen en zelfstudie). Per leerjaar in de Tweede Fase geldt een normatieve studielast van zestienhonderd uren voor elke leerling. Omdat een schooljaar veertig weken telt, is de studielast per week veertig uren. Scholen zijn verplicht om in schooltijd een onderwijsprogramma te verzorgen dat voor elke leerling ten minste duizend uren per leerjaar (en zevenhonderd uren in het eindexamenjaar) omvat (artikel 12, lid 5 WVO en artikel 26f Inrichtingsbesluit). Het verzorgen van een programma in schooltijd betekent dat de leerlingen de leeractiviteiten die tot dit programma behoren, moeten uitvoeren onder verantwoordelijkheid van de school.

Om een programma te realiseren van duizend (c.q. zevenhonderd) uren per leerjaar moeten de scholen elke week een programma verzorgen van gemiddeld 25 uren (of zoals dit door de meeste scholen is uitgewerkt: van dertig lesuren van vijftig minuten). Scholen kennen echter in de loop van het schooljaar lesuitval als gevolg van organisatorische maatregelen (regeling begin en einde schooljaar, vergaderingen, studiedagen, proefwerkweken). Bovendien kent de inzet van leraren begrenzingen die voortkomen uit de bekostiging en CAO-bepalingen. Dit maakt het realiseren van een onderwijsprogramma in schooltijd van duizend (c.q. zevenhonderd) uren voor elke leerling bijna onmogelijk.

Van de scholen die de inspectie heeft bezocht, voldoen volgens eigen opgave slechts 20 en 25 procent voor HAVO-4 respectievelijk VWO-4 en 23 en 17 procent voor HAVO-5 respectievelijk VWO-5 aan de duizend (c.q. zevenhonderd) uren- verplichting voor elke leerling. Aan zeshonderd leerlingen van de bezochte scholen heeft de inspectie gevraagd hoeveel uren ze verplicht op school moeten zijn voor allerlei leeractiviteiten. Bijna de helft van hen gaf te kennen dat hun programma op school minder dan 25 klokuren telde. Op vrijwel alle scholen volgen sommige leerlingen wel een programma van 25 klokuren of meer, andere niet. Dit is afhankelijk van de vakkenkeuze die zij hebben gemaakt.

De urenverdeling over de vakken

Voor elk afzonderlijk vak is een bepaalde studielast in klokuren vastgelegd (artikel 26b-c van het Inrichtingsbesluit). De verdeling van de lesuren over de vakken is gebaseerd op deze genormeerde studielasturen per vak. De wet laat scholen vrij in het toekennen van lesuren aan de afzonderlijke vakken. Voor de vertaling van de studielast naar lesuren op school (de zogenaamde contact- en begeleidingsuren) hanteren de scholen een omrekenfactor. Deze factor kan per school verschillen (meestal in de buurt van 0,625), maar wordt wel per school voor alle vakken zonder onderscheid toegepast. Dit betekent dat de vraag of het ene vak in verhouding meer instructie en begeleiding behoeft van de leraar dan het andere, op schoolniveau niet of nauwelijks is gesteld of gehonoreerd. Een op de drie leraren klaagt over een gebrek aan contacturen om het examenprogramma voldoende te behandelen.

3.2.3 Knelpunten bij de invoering van de Tweede Fase

Didactische aansluiting tussen onder- en bovenbouw

De didactische werkwijze in de Tweede Fase die een groter beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van de leerlingen, moet natuurlijk in de eerste leerjaren worden voorbereid. Dit is tot nu toe onvoldoende het geval geweest. Twee van de drie leerlingen zeggen dat zij in klas 3 niet voldoende zijn voorbereid op de werkwijze in de Tweede Fase. Wel geeft ruim driekwart van de leerlingen te kennen dat de leraren hun voldoende duidelijkheid geven over de manier waarop er in de Tweede Fase voor een specifiek vak moet worden gestudeerd, en welke zelfstandigheid er wordt verwacht.
Ook de scholen zelf zijn in meerderheid (70 procent) ontevreden over de aansluiting tussen onder- en bovenbouw. Op veel scholen is evenwel de bereidheid veel groter dan enige tijd geleden om in de onderbouw (de periode van de basisvorming) te komen tot didactische aanpassingen (Adviespunt Tweede Fase, 2000). De invoering van de Tweede Fase heeft daartoe een sterke impuls gegeven.

Didactisch handelen

Bij de invoering van de Tweede Fase hebben bijna negen van de tien leraren aan de leerlingen meer vrijheid gelaten en meer verantwoordelijkheid toegekend voor de organisatie en voortgang van hun studie. Tweederde van hen heeft na een of twee jaar ervaring in het studiehuis de didactische aanpak gewijzigd, en de leerlingen minder eigen keuzemogelijkheden gegeven bij het organiseren van hun studie. De redenen daarvoor liggen in de wisselende ervaringen van leraren tijdens de invoeringsfase en de behoefte van veel leraren aan meer instructietijd.

De leerlingen geven in meerderheid (65 procent) aan dat zij de manier van werken en studeren in de Tweede Fase als prettig ervaren; niettemin is het aandeel van 35 procent van de leerlingen die dit als niet prettig ervaren, groot. HAVO-leerlingen waarderen de werkwijze in de Tweede Fase minder dan VWO-leerlingen. De meeste waardering van leerlingen gaat uit naar het samenwerken met andere leerlingen. Minder te spreken zijn de leerlingen over de geringe invloed die zij hebben op hun eigen leerproces. Zij ervaren te weinig ruimte van de leraren om hun eigen leerproces te plannen en de les (mede) te organiseren. Vooral de mate waarin ze zelf hun werk kunnen indelen en kunnen bepalen welke lessen voor hen belangrijk zijn, beschouwen ze als een tekort in de mogelijkheden tot zelfsturing (Klaassen en Schouten, 2000).

Combinatiegroepen

Kleine scholen moeten soms organisatorische kunstgrepen toepassen, zoals het vormen van combinatiegroepen. Hierin krijgen leerlingen uit verschillende leerjaren of schoolsoorten voor een of meer vakken gezamenlijk les. Dit gebeurt ook op grotere scholen bij vakken die door weinig leerlingen worden gevolgd. Zo staat de verzorging van het onderwijs in de klassieke talen op verschillende lycea onder druk.
Combinatiegroepen stellen hogere eisen aan het didactisch handelen van de leraren. Ook leiden zij tot een grotere werkdruk, omdat leraren binnen dezelfde contacttijd twee (of meer) programma's moeten verzorgen met consequenties voor het opstellen van studiewijzers, toetsing en administratie. Voor vakken waarvan de contacttijd vergeleken met vroeger is teruggelopen, zoals de klassieke talen, is de vorming van combinatiegroepen extra belastend.

De samenwerking tussen leraren van verschillende vakken

Bijna de helft van de leraren (48 procent) zegt dat de samenwerking tussen de verschillende vakken in de Tweede Fase groter is geworden. Deze samenwerking is er vooral op gericht om een goede spreiding van praktische opdrachten te krijgen en om didactische werkwijzen op elkaar af te stemmen. Ook werken leraren samen om de programma's binnen het profieldeel en om de toetswijze bij verwante vakken op elkaar af te stemmen. Uitvoering van de Tweede Fase is niet mogelijk zonder goede inhoudelijke en organisato-

rische samenwerking en afstemming tussen de verschillende vaksecties. Meer dan 70 procent van de scholen toont zich (enigszins) ontevreden over de mate waarin er samenhang en afstemming is bereikt tussen de vakken. Op bijna elke school streeft men naar een betere afstemming. Daarbij ervaart men dat voortgang in dit opzicht moeizaam gaat (Adviespunt Tweede Fase, 2000).

De administratieve consequenties

De spreiding van het schoolexamen over twee tot drie jaar en het vastleggen ervan in het programma van toetsing en afsluiting (PTA), het volgen van de voortgang bij praktische opdrachten en profielwerkstukken, en het grotere aantal te registreren vakken, leiden tot een toename van de administratieve werkzaamheden op de scholen. Algemeen zijn de opmerkingen van leraren dat de administratieve last veel tijd kost en hun onderwijskundige motivatie en inzet vermindert.

De studielast van leerlingen

In de Tweede Fase geldt voor de leerlingen een genormeerde studielast van veertig klokuren per week gedurende veertig weken per jaar. Ruim 40 procent van de leerlingen heeft naar eigen zeggen gemiddeld ongeveer veertig klokuren per week nodig om voldoende resultaten te behalen, een derde heeft minder nodig, en een vierde heeft meer dan veertig uren nodig.

Volgens bijna 45 procent van de leerlingen kunnen de meeste leraren voldoende inschatten hoeveel tijd het de leerlingen kost om te studeren voor de toetsen of om praktische opdrachten te maken. Evenveel leerlingen zijn het hier niet mee eens en stellen dat zij voor de meeste vakken meer tijd nodig hebben dan hun leraren dachten. Ruim 10 procent van de leerlingen heeft voor de meeste vakken minder tijd nodig dan de leraren inschatten. Ongetwijfeld spelen hier gewenningsverschijnselen een rol. De leraren moeten de nieuwe werkwijze en de exameneisen nu eenmaal een keer in de praktijk ervaren. Desondanks valt er uit de opmerkingen van de leerlingen op te maken dat leraren bij de uitvoering van de nieuwe examenprogramma's meer aandacht moeten schenken aan de consequenties voor de tijdbesteding van leerlingen. Hoewel meer dan 80 procent van de leraren naar eigen zeggen reacties van leerlingen betrekt bij het bijstellen van de didactische werkwijze, heeft dit nog onvoldoende resultaat voor het inschatten van de juiste hoeveelheid tijd die leerlingen nodig hebben.

Nieuwe vakken

Verplicht voor alle leerlingen zijn de nieuwe vakken algemene natuurwetenschappen (ANW) en culturele kunstzinnige vorming 1 (CKV1); in plaats van CKV1 is klassieke culturele vorming (KCV) nieuw en verplicht voor de gymnasiumleerlingen en voor atheneumleerlingen die een klassieke taal volgen.

De meningen van de leerlingen over deze vakken zijn heel divers. Ook op het niveau van de afzonderlijke school lopen hun waarderingen sterk uiteen.

ANW wordt door iets meer dan de helft van de leerlingen niet interessant gevonden, 70 procent (evenveel jongens als meisjes) vindt het vak gemakkelijk.

Ongeveer de helft ervaart CKV1 als niet interessant en driekwart als gemakkelijk. Meisjes vinden CKV1 vaker interessant dan jongens. Wel vergt dit vak volgens de meeste leerlingen veel tijd.

Voor KCV geldt dat zeven van de tien leerlingen dit vak interessant vinden, evenveel vinden het gemakkelijk.

Toepassing ICT

In alle examenprogramma's van de Tweede Fase zijn toepassing en integratie van ICT opgenomen. Bijna de helft van de leraren (48 procent) kan dit naar eigen zeggen niet realiseren. Als reden noemen de leraren meestal het ontbreken of niet voldoende beschikbaar zijn van de gewenste ICT-apparatuur, maar ook hun eigen tekortschietende deskundigheid. Verder spelen het ontbreken van geschikte software en tijd bij veel leraren een rol.

Het op school werken aan de computer behoort niet tot de ervaringen die volgens de leerlingen het meest passen bij de Tweede Fase. Dit blijkt ook uit de bevindingen in de ICT-Monitor. In het algemeen gebruiken vrijwel alle (94 procent) leerlingen thuis de computer voor het verzamelen van informatie en het maken van een werkstuk. Terwijl het aantal leerlingen dat op school de computer gebruikt voor het oefenen van leerstof daalt, neemt het oefenen thuis toe (Ten Brummelhuis en Slotman, 2000; Pelgrum en Ten Brummelhuis, 2001).

Realiseren examenprogramma's

Bijna tweederde van de leraren ervaart nog problemen bij het realiseren van de nieuwe examenprogramma's. De voornaamste oorzaken daarvan zijn volgens de leraren: de omvang van het examenprogramma in relatie tot de daarvoor gestelde studielast, en het beperkt aantal contacturen dat per vak beschikbaar is.

Voor zes van de tien leraren valt het uitvoeren van de verplichting tot een profielwerkstuk, praktische opdrachten en handelingsdelen in de praktijk niet mee. Dit komt omdat de begeleiding en beoordeling hen in verhouding te veel tijd kosten, de authenticiteit van de werkstukken van leerlingen moeilijk te controleren valt, of omdat de organisatie in het algemeen lastig is (de beschikbaarheid van de leraar blijkt niet altijd realiseerbaar).

De eerste HAVO-examens nieuwe stijl

In mei-juni 2000 zijn de eerste examens HAVO nieuwe stijl afgenomen op 45 zogenaamde voorhoedescholen met in totaal 2.496 examenkandidaten. De meeste kandidaten hadden het profiel economie en maatschappij (37 procent) gekozen, iets minder kandidaten het profiel cultuur en maatschappij (35 procent). De profielen natuur en gezondheid (14 procent) en natuur en techniek (14 procent) werden door veel minder kandidaten gevolgd. Over het algemeen hebben deze examens naar behoren gefunctioneerd. De scholen hebben zich goed op de examens voorbereid, onder meer tijdens speciaal daarvoor door het PMVO georganiseerde bijeenkomsten.

Tabel 3.2.3 Percentage geslaagde HAVO-kandidaten in 2000

HAVO nieuwe stijl	91
HAVO oude stijl	89

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

Een vergelijking op enkele onderdelen maakt duidelijk dat de resultaten afwijkingen vertonen van de examens in het HAVO oude stijl.
Het is bekend dat de cijfers voor het schoolonderzoek (SO) over een reeks van jaren gemiddeld iets hoger liggen dan die voor het centraal examen (CE). Bij de HAVO-examens oude stijl in 2000 is deze trend doorbroken: hier ligt het gemiddelde CE-cijfer 0,1 punt hoger dan het SO-cijfer. De resultaten van de schoolexamens nieuwe stijl (SE) en de CE's nieuwe stijl volgen echter wel de traditionele verschillen tussen SO en CE: het gemiddelde SE-cijfer is 0,4 punt hoger dan dat voor het CE. Daardoor is het effect van het SE-cijfer bij de examens nieuwe stijl groter dan bij de examens oude stijl in 2000.
De gemiddelde cijfers voor het CE nieuwe stijl zijn bij bijna alle vakken duidelijk lager dan die voor het CE oude stijl. Het gemiddelde CE-cijfer voor de examens oude stijl ligt in 2000 dan ook relatief hoog (6,5 tegenover 6,2 en 6,3 in respectievelijk 1998 en 1999). Het percentage onvoldoende CE-cijfers per vak ligt bij de nieuwe examens voor de meeste vakken hoger dan bij de oude examens.
Op het uiteindelijke slaagpercentage (91 procent) hebben de versoepelingsmaatregelen van januari 2000 het beoogde effect gehad (Inspectie van het Onderwijs, 2000m). Een derde van de voorhoedescholen meldt dat er aanzienlijk meer leerlingen voor het HAVO-examen nieuwe stijl zijn geslaagd dan in de jaren voorafgaande aan de nieuwe Tweede Fase (Adviespunt Tweede Fase, 2000).

3.2.4 Conclusies

Voldoet de organisatie van de tweede fase aan de wet?

De organisatie van de Tweede Fase voldoet op de meeste scholen niet aan de duizend (c.q. zevenhonderd) uren-verplichting van artikel 12, lid 5 WVO en van artikel 26f Inrichtingsbesluit. Deze verplichting blijkt in de praktijk immers niet voor alle leerlingen te worden gerealiseerd. Binnen de veertig weken van een schooljaar hebben scholen tijd nodig voor organisatie en overleg. Daarnaast zijn er activiteiten als scholing van leraren en toetsweken, die verlies opleveren van zuivere onderwijstijd.

Scholen steken veel energie in de vormgeving van de Tweede Fase. Voor de onvolkomenheden op dit moment hebben zij doorgaans voldoende oog. Een knelpunt vormen de complexiteit van de nieuwe structuur en wetgeving en de tussentijdse wijzigingen daarin. Deze werken tijdens het invoeringsproces fouten in de hand in de interpretatie van de wet- en regelgeving, met name bij het samenstellen van vakkenpakketten en het berekenen van de studielast die voor het examen is vereist.

Knelpunten

Op de meeste scholen is de didactiek die past bij de 'actief lerende leerling' nog niet voldoende tot stand gebracht. Er valt een spanning waar te nemen tussen de eisen van het examenprogramma waaraan binnen een beperkte tijd moet worden voldaan en de wens om leerlingen zoveel mogelijk zelfstandig te laten werken.
Bijzondere aandacht verdient de didactische werkwijze op het HAVO. Het zijn immers de HAVO-leerlingen die minder dan de VWO-leerlingen gecharmeerd blijken van het werken en studeren in de Tweede Fase. En op hun beurt vinden de leraren dat HAVO-leerlingen minder tot zelfstandig leren in staat zijn dan leerlingen van het VWO.

Merkwaardig is de volgende tegenstelling tussen leraren en leerlingen. Het merendeel van de leraren geeft na de ervaring van één jaar Tweede Fase minder 'vrijheid' aan de leerlingen dan bij de start van de Tweede Fase (dat wil zeggen: de leerlingen krijgen minder eigen keuzemogelijkheden bij het organiseren van hun studie). De leerlingen klagen echter over hun geringe invloed op het eigen leerproces, omdat de leraren hun die ruimte niet toestaan. Deze tegenstelling wijst er op dat de verwachtingspatronen van leraren en leerlingen op schoolniveau beter op elkaar moeten worden afgestemd.

Ongeveer de helft van de leraren kan om allerlei redenen de wenselijk geachte toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in de examenprogramma's niet (volledig) realiseren. De meeste HAVO-VWO-leerlingen volgen op het gebied van ICT een eigen ontwikkelingsgang die veelal buiten de school is gelegen. Vooralsnog leidt deze situatie er toe dat er een discrepantie bestaat tussen de verwachtingen die opgesloten liggen in de examenprogramma's en de praktische mogelijkheden van leraren op de korte termijn. Het betekent overigens wel dat veel leraren onvoldoende mogelijkheden kunnen benutten om de leerstof nader uit te diepen, op persoonlijke eisen toe te spitsen, of te actualiseren door het gebruik van goede ICT-toepassingen.

Op alle scholen wordt een verhoging van de werkdruk van leraren geconstateerd. Voor een deel heeft deze een incidenteel karakter, namelijk voorzover het samenhangt met de voorbereiding van en de aanpassing aan een nieuwe organisatie en inhoud. Voor een belangrijk deel is de werkdruk echter structureel. Het onderwijs is meer omvattend geworden: de ontwikkeling van studiewijzers, de toepassing van ICT, de ontwikkeling en begeleiding van praktische opdrachten en een profielwerkstuk. Omdat het aantal contacturen per klas in veel gevallen is teruggelopen, verzorgen leraren het onderwijs voor meer klassen. Dit betekent dat leraren hun activiteiten die op zichzelf al meer omvattend zijn geworden, in meer afzonderlijke situaties moeten uitvoeren. Ook de vorming van combinatiegroepen op scholen met een kleine HAVO-VWO-afdeling of voor vakken met weinig leerlingen, stelt hogere eisen aan het didactisch handelen van leraren.

Zorgelijk is het verschijnsel dat leraren de administratieve last die de Tweede Fase met zich mee brengt, ervaren als een tijdrovende belemmering voor hun vakinhoudelijke en begeleidende werkzaamheden. Het is daarom belangrijk dat scholen mogelijkheden krijgen om een oplossing te vinden voor de druk die administratieve taken op leraren leggen, bijvoorbeeld door het gebruik van geautomatiseerde systemen en de inzet van ondersteunend personeel (Prick, Van Kessel en Oranje, 1999).

3.3 Cultuureducatie in het voortgezet onderwijs

3.3.1 Inleiding

Van meet af aan hebben de kunstvakken deel uitgemaakt van het verplichte aanbod in het voortgezet onderwijs. Sedert begin jaren zeventig konden bovendien de vakken tekenen, handvaardigheid 1 en 2 (handenarbeid, textiele werkvormen) en muziek deel uitmaken van het vakkenpakket voor het examen op MAVO, HAVO en VWO. Later ook op het VBO.
De invoering van de Tweede Fase HAVO-VWO heeft veel aandacht gevraagd voor cultuureducatie. Het nieuwe vak culturele kunstzinnige vorming 1 (CKV1) dat verplicht is voor alle HAVO- en atheneumleerlingen en gericht is op cultuuruitingen in de brede zin van het woord, bracht immers niet alleen inhoudelijke veranderingen aan in het traditionele aanbod van de kunstvakken. Het vraagt van de leerlingen een heel andere benadering van cultuuraspecten. Leerlingen moeten zelf initiatieven nemen voor een deel van het culturele aanbod dat ze wensen te volgen. Voor de gymnasiumleerlingen is de kennismaking met de klassieke cultuur en de doorwerking daarvan in latere tijden verplicht vastgelegd in het nieuwe vak klassieke culturele vorming (KCV).
Cultuureducatie behoort nu tot het kerncurriculum van alle leerlingen.

Verdere verdieping in de kunstvakken kunnen de leerlingen krijgen door te kiezen voor culturele kunstzinnige vorming 2,3 (CKV2,3). Hierin komen beeldende vorming, muziek, dans en drama als vakgebieden steeds afzonderlijk aan bod.

Op 27 scholen heeft de inspectie de ontwikkeling van de cultuureducatie onderzocht. Zij heeft daarbij gesproken met de schoolleiding, CKV-coördinatoren, leraren en leerlingen. Uitgangspunt hierbij was de vraag: dragen de scholen voor voortgezet onderwijs adequaat bij aan de cultuureducatie van hun leerlingen?

3.3.2 Bevindingen

Aanbod

De scholen voor voortgezet onderwijs vinden culturele activiteiten belangrijk. Eén op de vijf scholen hecht zozeer aan een gestructureerd cultureel aanbod dat zij hiervoor een cultureel jaarprogramma ontwikkelt. Bovendien zegt 85 procent van de schoolleiders dat culturele activiteiten gunstig zijn voor een goed schoolklimaat.

Gemiddeld krijgen alle klassen in alle schoolsoorten één tot drie maal per jaar een culturele activiteit aangeboden. Voor alle schoolsoorten geldt dat er een accent ligt op de onderbouwklassen. Voor het HAVO en VWO laat het vierde leerjaar de hoogste frequentie van culturele activiteiten zien; de verklaring daarvoor is de recente invoering van CKV1.

In ongeveer vier van de vijf lessen in de kunstvakken was er sprake van samenhang tussen de vakinhoud van die lessen en de doelen die de school zich stelde voor cultuureducatie. De kunstvakken vormen meestal de basis voor verdere niet-verplichte culturele vormingsactiviteiten van de school.
Overigens ervaren de leraren de samenhang in het aanbod lang niet altijd als een relevant onderdeel van hun dagelijkse praktijk. Met name is de samenhang zwak tussen de mens- en maatschappijvakken enerzijds en de kunstvakken en de cultuureducatie van de school

anderzijds. Binnen de mens- en maatschappijvakken ontbreekt meestal expliciete aandacht voor het culturele aspect, zoals het cultureel erfgoed en het Nederlandse landschap. Vier van de vijf scholen maken gebruik van de ondersteuningsmogelijkheden voor de kunstvakken. De helft zoekt steun bij muziekscholen, eveneens de helft bij creativiteitscentra. Meer dan driekwart van de scholen organiseert bezoeken aan musea en schouwburgen.
Nog beperkt zichtbaar, maar wel in ontwikkeling is vormgeving van de culturele diversiteit binnen de cultuureducatie. Daarvoor heeft ongeveer een derde van de scholen blijkens eigen zeggen aandacht. Elders is vastgesteld dat in 1998 nog slechts 3 procent van de scholen multiculturele programma's had afgenomen van ondersteuningsdiensten (Van Hoorn, Haanstra en De Groot, 1998).

Speciaal voor het vak CKV1 in HAVO-VWO ontplooien de leerlingen veel extra activiteiten. Zij moeten buiten de lessen allerlei vormen van cultureel aanbod verkennen. Volgens de CKV-coördinatoren valt bijna 70 procent van alle activiteiten die de leerlingen voor het handelingsdeel van CKV1 uitvoeren buiten schooltijd. Ongeveer driekwart van de leerlingen vindt dat CKV1 veel tijd van hen vergt.

De leerlingen waarderen in het algemeen het aanbod van cultuureducatie door de school. Hun waardering voor het verplichte vak CKV1 varieert. Ruim 40 procent spreekt geen oordeel uit, ruim 20 procent is positief en ruim 35 procent is negatief over CKV1. Uit het onderzoek van de inspectie naar de invoering van de Tweede Fase blijkt dat ongeveer de helft van de leerlingen dit vak niet interessant vindt; meisjes zijn duidelijk positiever gestemd dan jongens.

Financiering

De organisatie van culturele evenementen in de school kost geld. Volgens 36 procent van de schoolleiders vormen de beperkte financiële middelen een belemmering voor het voeren van een veelomvattend cultuurbeleid binnen de school. Het ligt dan ook voor de hand dat de eigen bijdrage van leerlingen of de ouderbijdrage vaak belangrijke voorwaarden zijn. Op 35 procent van de scholen dragen ouders extra bij. Sponsorgelden spelen op vrijwel geen school een rol.
De overheid heeft cultuurbonnen of vouchers beschikbaar gesteld voor de leerlingen om de deelname aan culturele activiteiten in het kader van CKV1 te stimuleren. In Nederland zijn ongeveer zevenhonderd culturele instellingen waar de leerlingen hun vouchers kunnen verzilveren. Het merendeel van de leerlingen (80 procent) gebruikt de vouchers voor een bezoek aan de bioscoop, 45 procent (ook) voor toneel-, dans- of muziek-uitvoeringen, en ruim 30 procent (ook) voor een museum. Over heel Nederland is vorig schooljaar slechts 36 procent van de vouchers gebruikt (Twaalfhoven, 2000).
De leerlingen hebben de vouchers op naam ontvangen en beschouwen deze min of meer als hun persoonlijk eigendom. Over het algemeen zijn ze ook heel stellig in hun vrijheid de bonnen te besteden naar eigen keuze. Slechts 12 procent van de leerlingen vindt het normaal dat zij met hun leraren overleg voeren over de besteding van de bonnen. De leraren lijken doorgaans weinig zicht te hebben op het daadwerkelijk gebruik van de vouchers door hun leerlingen.

Inrichting

De vaklokalen voor de beeldende vakken zijn doorgaans redelijk tot goed ingericht. In mindere mate is dit het geval voor muziek (met name in het VMBO). Voor dans en drama schieten de accommodaties vaak te kort.
Bij de aankleding van de scholen blijven kansen onbenut. Een minderheid van scholen beschikt over vitrines waarin werkstukken getoond kunnen worden. Daar waar wel vitrines zijn, blijken de gepresenteerde stukken vaak gedateerd.

3.3.3 Conclusies

Onderwijs en cultuur zijn onverbrekelijk met elkaar verbonden. Cultuureducatie is weliswaar nooit een wettelijk begrip geweest, maar de inhoud ervan kwam altijd tenminste voor een deel tot stand in de kunstvakken. Het culturele aanbod heeft zich nu verbreed. De invoering van CKV1 in de Tweede Fase van HAVO-VWO is daarvan een belangrijke oorzaak.

Cultuureducatie is in alle scholen vertegenwoordigd. Zij heeft echter vaak een impliciet karakter. Het is namelijk niet altijd duidelijk of de mogelijkheden tot cultuureducatie die er liggen in de verschillende vakken, voldoende worden aangeboord. Ook is niet altijd duidelijk waarom bepaalde culturele activiteiten wél en andere niet worden georganiseerd. Het effect en de kwaliteit van de cultuureducatie op scholen kunnen aanzienlijk toenemen door de samenhang tussen de kunstvakken te verbeteren, door de betekenis van culturele aspecten in de mens- en maatschappijvakken te expliciteren en door de buitenschoolse cultuuractiviteiten beter te structureren. Tevens is (betere) samenwerking met culturele ondersteuningsinstellingen in dit opzicht van belang.
Het beschikbaar stellen van cultuurbonnen of vouchers biedt mogelijkheden om leerlingen te stimuleren culturele ervaring op te doen buiten de muren en het curriculum van de school. Over de besteding van deze bonnen dienen leraren en leerlingen echter betere afspraken te maken. Voorkomen moet worden dat de bonnen of niet worden gebruikt of veel te eenzijdig. In beide gevallen is er geen sprake van culturele horizonverbreding bij de leerlingen.

4 NABESCHOUWING

Uit de evaluatie van de basisvorming bleek dat de scholen de basisvorming beleidsarm hebben ingevoerd. Dit betekent dat zij het vakkenaanbod en de materiële condities aanpasten aan de veranderde wetgeving. Het met de basisvorming samenhangend overheidsbeleid beoogde ook de ontwikkeling van toepassingsgericht leren, vakoverstijgende vaardigheden en pedagogisch- didactische samenhang. Deze ontwikkeling kreeg op de scholen weinig aandacht. Van een gericht onderwijskundig beleid met aandacht voor evaluatie en bijsturing was op tweederde van de scholen geen sprake. Uit de evaluatie van de basisvorming bleek ook dat het didactisch handelen van de leraren onvoldoende was voorzover het de genoemde nieuwe aspecten betrof.

Tijdens het reguliere schooltoezicht, dat zich in tegenstelling tot de evaluatie basisvorming niet beperkt tot de eerste drie leerjaren, heeft de inspectie vergelijkbare constateringen gedaan.

Op een van de drie scholen is 25 procent of meer van de lessen didactisch zwak tot onvoldoende. Dit is vooral teleurstellend omdat de lessen beoordeeld zijn op een aantal basiskwaliteiten zoals structuur, uitleg en efficiency. Op scholen met veel allochtone leerlingen is de didactische kwaliteit vaker zwak dan op de overige scholen.
De constatering over het didactisch handelen legt een wissel op de slaagkansen van de Tweede Fase HAVO-VWO en het VMBO op de korte termijn. Er bestaat een spanning tussen de veronderstellingen die in de wetgeving liggen opgesloten en de gerealiseerde werkelijkheid.
Leraren zien zich gesteld voor de uitdaging om leerlingen te stimuleren tot actief leren en daarbij oog te hebben voor verschillen tussen leerlingen. Hun lestaak is echter naar internationale maatstaven zwaar; in de Tweede Fase HAVO-VWO is deze voor verschillende vakken zwaarder geworden door de vermindering van het aantal contacturen. Daardoor ontbreekt het leraren aan tijd om voldoende voorbereidingen te treffen voor de vernieuwing van de didactiek.

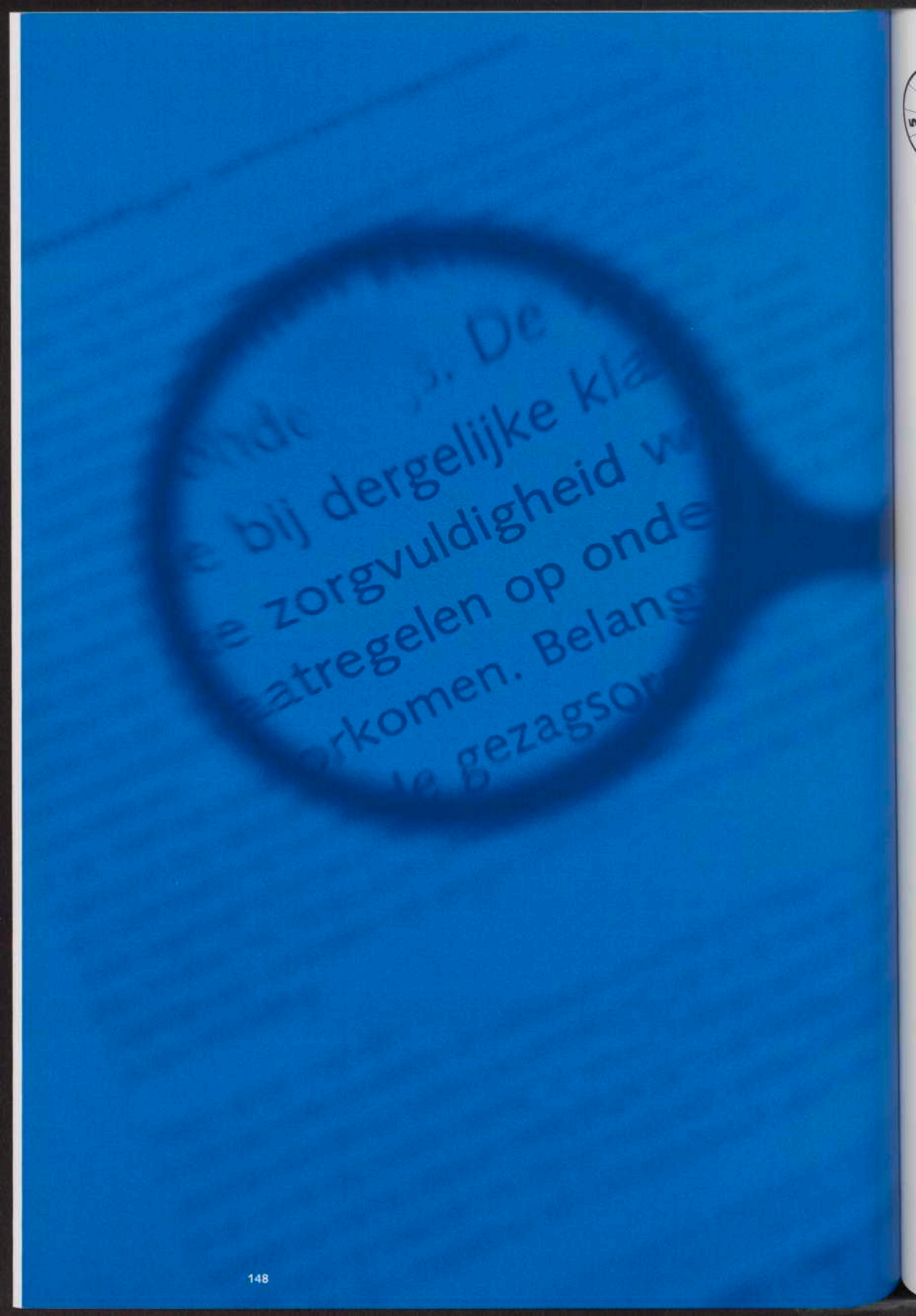
Van oudsher kende het beleid op school een informeel karakter. Door de wettelijke bepalingen die een leerlingenstatuut, klachtenregeling en schoolgids verplicht stellen, moeten scholen een formeler en controleerbaar beleid gaan voeren. Ouders en leerlingen zijn meer dan vroeger bereid in beroep te gaan tegen beslissingen van de school. Dit doet zich met name voor bij beslissingen over zittenblijven, verwijderen en examens. Op vormfouten kunnen scholen in het ongelijk worden gesteld. Expliciet beleid vereist schriftelijk vastgelegde afspraken en kaders. Deze formalisering van procedures hebben de meeste scholen opgepakt of afgerond. Maar dit is niet genoeg. Een succesvolle implementatie van de Tweede Fase HAVO-VWO en het VMBO is slechts denkbaar bij een integraal beleid van de schoolleiding: financieel-facilitair, onderwijskundig en personeelsbeleid in onderlinge afstemming.
Bovendien confronteren de verantwoordingsplicht in de schoolgids en de openbaarheid van de resultaten in de kwaliteitskaart de schoolleiders met eventuele tegenvallende resultaten van hun school. Dat roept de vraag op naar mogelijkheden om die resultaten te verbeteren.
Kortom, de tijd is aangebroken dat professionele kwaliteitszorg op scholen een normaal verschijnsel wordt.

Het lerarentekort groeit met het jaar. Dit leidt er toe dat lessen niet worden gegeven, of worden verzorgd door personen die niet over de juiste bevoegdheid beschikken. Het is betreurenswaardig dat het lerarentekort zich vooral doet voelen in het VBO-MAVO en op scholen in de grote steden met veel allochtone leerlingen. In die scholen is immers de behoefte het grootst aan een stabiel en krachtig lerarenteam gezien de problemen

van de leerlingen. Achterstandsscholen (veelal VBO-MAVO-scholen) zijn didactisch, pedagogisch, naar materiële omstandigheden en naar examenuitslagen gemiddeld slechter af dan de andere scholen.

De hierboven genoemde factoren - de op een derde van de scholen teleurstellende kwaliteit van het didactisch handelen, het nog ontbreken van een kwaliteitsbeleid op de meeste scholen en de groei van het lerarentekort - bemoeilijken de slaagkansen van de grote vernieuwingsoperaties van Tweede Fase HAVO-VWO en VMBO. Op het VMBO doet zich het lerarentekort het ernstigst voelen. Hier zitten nu juist veel leerlingen die voor hun schoolsucces sterk afhankelijk zijn van goede leraren.

Verbetering en actualisering van het didactisch handelen kunnen met recht worden gevraagd wanneer de overheid scholen en leraren daarvoor meer tijd biedt binnen de formatie. De ontwikkeling van kwaliteitsbeleid op scholen is een verantwoordelijkheid van de besturen en schoolleiders; in het kwaliteitsproject Q5 hebben zij deze uitdaging opgepakt. Het wegwerken van het lerarentekort behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheid.
Tenslotte vraagt de situatie waarin achterstandsscholen zich bevinden om specifieke maatregelen.


De
bij dergelijke kla
zorgvuldigheid w
atregelen op onde
rkomen. Belang
gezagsor

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 151

1 INLEIDING 155
1.1 Kwantitatieve ontwikkelingen 155
1.2 Integraal instellingstoezicht 156

2 DE KWALITEIT VAN HET BEROEPSONDERWIJS EN DE VOLWASSENENEDUCATIE 159
2.1 Toegankelijkheid 159
2.1.1 Inleiding 159
2.1.2 Bevindingen 159
2.1.3 Conclusies 161
2.2 Primair proces 161
2.2.1 Inleiding 161
2.2.2 Bevindingen 161
2.2.3 Conclusies 164
2.3 Kwalificering 165
2.3.1 Inleiding 165
2.3.2 Bevindingen 166
2.3.3 Conclusies 168
2.4 Zelfcorrigerend vermogen 169
2.4.1 Inleiding 169
2.4.2 Bevindingen 169
2.4.3 Conclusies 173
2.5 Naleving wet- en regelgeving 173
2.5.1 Inleiding 173
2.5.2 Bevindingen 174
2.5.3 Conclusies 175

3 THEMA'S IN HET BEROEPSONDERWIJS EN DE VOLWASSENENEDUCATIE 177
3.1 Informatie- en communicatietechnologie (ICT) 177
3.1.1 Inleiding 177
3.1.2 Bevindingen 177
3.1.3 Conclusies 178
3.2 Positie van allochtonen 179
3.2.1 Inleiding 179
3.2.2 Bevindingen 179
3.2.3 Conclusies 182
3.3 Gebruik van programmatijd 183
3.3.1 Inleiding 183
3.3.2 Bevindingen 183
3.3.3 Conclusies 184

4 NABESCHOUWING 187

BIJLAGE
Overzicht onderzochte instellingen 191

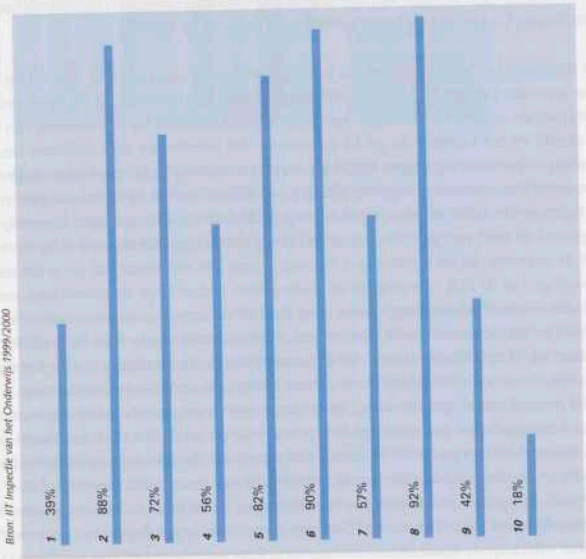
SAMENVATTING

In het schooljaar 1999/2000 heeft de inspectie 194 opleidingen onderzocht, verbonden aan vijftien Regionale Opleidingen Centra (ROC's), elf vakinstellingen, zeventien niet-bekostigde instellingen (NBI's) en vijf exameninstellingen. Zij heeft deze instellingen beoordeeld aan de hand van toetsingskaders waarover vooraf overleg is gevoerd met de vertegenwoordigende organisaties en met het ministerie van OCenW. Deze tekst bevat op hoofdlijnen de bevindingen en de oordelen van de inspectie over de BVE-sector. Bovendien wordt ingegaan op de naleving van enkele specifieke wettelijke opdrachten, de integratie van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het onderwijs, de positie van deelnemers van allochtone herkomst en de benutting van programmatijd. Het hoofdstuk sluit af met een nadere beschouwing over de staat van het BVE-onderwijs. In de bijlage zijn de instellingen opgenomen die in het verslagjaar zijn bezocht. De uitspraken berusten op de waarnemingen die daar zijn verricht.

Kwaliteit opleidingen

De opleidingen van de bezochte onderwijsinstellingen zijn beoordeeld op toegankelijkheid, primair proces, kwalificering en zelfcorrigerend vermogen. Elk domein bevat standaarden waarvoor beoordelingsnormen zijn vastgesteld. Zo zijn de standaarden doelgroepenbeleid en intake verbijzonderingen van het domein toegankelijkheid. De standaarden examens en zelfcorrigerend vermogen vormen respectievelijk de domeinen kwalificering en zelfcorrigerend vermogen. De overige standaarden behoren tot het domein primair proces. In onderstaande figuur is per standaard samengevat hoe over de onderzochte opleidingen is geoordeeld.

Figuur *Percentage voldoende op genormeerde standaarden*



Bron: IIT Inspectie van het Onderwijs 1999/2000

1 Doelgroepen
2 Intake
3 Doelmatigheid
4 Maatwerk
5 Leermiddelen
6 Leerprocessen
7 Beroepspraktijkv.
8 Begeleiding
9 Examens
10 Zelfc. vermogen

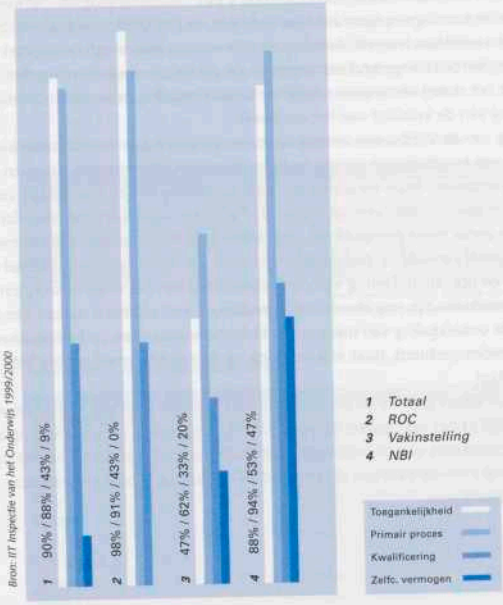
De figuur laat zien dat er bij het domein toegankelijkheid een groot verschil is tussen doelgroepenbeleid en intake. Meestal voeren instellingen geen al te zeer geprofileerd doelgroepenbeleid. Streefcijfers voor deelname van specifieke doelgroepen gebruiken ze zelden en vaak registreren ze specifieke doelgroepen niet als zodanig. Dit laatste maakt het met name lastig om inzicht te krijgen in de positie van allochtonen in het onderwijs. Daar komt nog bij dat men vaak verschillende definities gebruikt. De kwaliteit van voorlichting en intake voldoet meestal.
In het domein primair proces zijn de verschillen kleiner. Duidelijk positief zijn de leerprocessen en de begeleiding van de deelnemers. Ook de kwaliteit van de leermiddelen is toereikend. Daarbij is expliciet gekeken naar het gebruik van ICT. Omvangrijke investeringen op dit gebied hebben ertoe geleid dat bij ongeveer de helft van de onderzochte instellingen in voldoende mate ICT-voorzieningen aanwezig en toegankelijk zijn. Daardoor zijn de basis-ICT-vaardigheden over het algemeen behoorlijk ontwikkeld. De integratie van ICT in de onderwijsleerprocessen laat echter te wensen over. Er zal meer geïnvesteerd moeten worden in de ontwikkeling van de onderwijskundige expertise van docenten om hierin verbetering te brengen. Maatwerk en flexibiliteit en de beroepspraktijkvorming doen het minder goed.
Dat geldt ook voor de domeinen kwalificering en zelfcorrigerend vermogen. Zowel de voorwaarden voor de kwaliteit van de examens als de kwaliteitszorg in het algemeen zijn duidelijk onvoldoende. In eerdere Onderwijsverslagen heeft de inspectie gemeld dat de instellingen bezig zijn de systematiek van kwaliteitszorg geleidelijk op te zetten. De implementatie in de dagelijkse praktijk vordert echter te traag. Op het niveau van de opleidingen ontbreekt het doorgaans nog aan concrete doelen en aan managementinformatie op basis waarvan gestuurd kan worden. Van systematische kwaliteitsborging is derhalve nog maar zeer beperkt sprake.Gemiddeld is bij alle onderzochte opleidingen 65 procent van de standaarden voldoende. De verschillen tussen de opleidingen zijn groot. Bij een kwart was 80 procent of meer van alle uitgebrachte oordelen positief. Eveneens bij een kwart was de helft of meer van alle uitgebrachte oordelen negatief. Deelnemers aan deze opleidingen krijgen niet de basiskwaliteit waar zij recht op hebben.

De negatieve oordelen stemmen tot bezorgdheid omdat ze betrekking hebben op belangrijke aspecten van het onderwijs. Enkele voorbeelden illustreren dit. In de WEB heeft de wetgever de onderwijsinstellingen een grote vrijheid gegeven bij de inrichting van het onderwijs en het examen. Zo wil hij voorkomen dat instellingen door uniforme landelijke regelingen een keurslijf krijgen opgelegd. In plaats daarvan is de instellingen opgedragen een onderwijs- en examenregeling (OER) op te stellen, waarin zij zelf een aantal in de wet genoemde zaken moeten regelen, passend bij hun opvattingen over onderwijs. Bij ongeveer de helft van de opleidingen vertoonde de OER gebreken, vooral bij de regeling van de examens. Bij 42 procent was dat niet in orde. Bij een kwart van de onderzochte opleidingen in de BOL, die volgens de studiegidsen bedoeld zijn als opleidingen waarbij de deelnemers in aanmerking komen voor studiefinanciering, werd niet voldaan aan de eis van 850 klokuren contacttijd per jaar. Uit het examenonderzoek dat in 2000 is gedaan bij 48 opleidingen, bleek dat 65 procent van de examentrajecten die tot stand kwamen onder verantwoordelijkheid van de ROC's, van voldoende kwaliteit was.
In 35 procent van de gevallen meet het examen niet de prestaties die het meten moet. Dit is weliswaar beter dan in voorgaande jaren, maar de kwaliteit van de examens is verre van constant. Het gegeven dat bij slechts 42 procent van de opleidingen de interne bewaking van de totstandkoming van de toetsen voldoende werd beoordeeld, bevestigt dat.
De voorlichting over procedures aan kandidaten en de wijze van afname verliepen bij de meeste opleidingen zorgvuldig. De externe legitimering heeft over het algemeen een positief effect op de kwaliteit van de examens. Exameninstellingen kunnen doorgaans goed bewaken dat de opgaven correct zijn afgestemd op de eindtermen en dat ze van het vereiste niveau zijn. In het logistieke proces van het aanleveren van de opgaven, de uitvoeringscondities bij de afname en de vaststelling van de uitslag zijn echter nog verbeteringen nodig.

Kwaliteit instellingen

Op grond van de oordelen over de onderzochte opleidingen zijn uitspraken gedaan op instellingsniveau over de vier domeinen, te weten: toegankelijkheid, primair proces, kwalificering en zelfcorrigerend vermogen. In het onderstaande schema staan deze oordelen bij het totaal en bij de verschillende typen instellingen.

Figuur b *Oordelen op domeinen in percentages*



Bron: IIT Inspectie van het Onderwijs 1999/2000

De oordelen op de domeinen laten voor de ROC's een hogere score zien op toegankelijkheid dan voor de overige instellingen. Opvallend is dat geen van de ROC's een voldoende oordeel krijgt op het domein zelfcorrigerend vermogen. De NBI's scoren hoger op dit domein. De vakinstellingen scoren wat lager.

Conclusies

Een kwart van de onderzochte opleidingen kon als goed worden aangemerkt, maar eveneens een kwart werd als onvoldoende beoordeeld. Ondanks dat bij zoveel instellingen de kwaliteitszorg onvoldoende functioneert, komt er dus toch bij driekwart van de onderzochte opleidingen redelijk tot goed onderwijs tot stand. Voor een belangrijk deel is dat te danken aan de inzet van docenten. Dat is op zich positief te waarderen. De geleverde kwaliteit staat echter min of meer los van het beleid van de instelling. Het bezwaar is dat in die gevallen de onderwijsinstelling de kwaliteit niet kan garanderen. Dat blijkt ook uit het feit dat 25 procent van de onderzochte opleidingen op vitale kenmerken van het onderwijs onvoldoende is, 35 procent van de onderzochte examens geen juiste beoordeling van de kandidaten levert, 42 procent van de OER-en op één of meer vitale punten gebreken vertoont en ook op andere gebieden niet aan wettelijke vereisten wordt voldaan. De inspectie benadrukt dat de meeste opleidingen redelijk tot goed presteren op een aantal kenmerken van het primaire proces en van de toegankelijkheid. Bij een te groot aantal opleidingen van de onderzochte instellingen wordt echter gepresteerd beneden het niveau dat mag worden verwacht. Het verontrustende is dat dit niet wordt gesignaleerd

door het systeem van kwaliteitszorg in de instelling. De prestaties van de instellingen zijn in de meeste gevallen niet voldoende zichtbaar voor het management, laat staan voor belanghebbenden buiten de instelling.
Zoals in 'Koers BVE, perspectief voor het middelbaar beroepsonderwijs en de volwassenen-educatie' (OCenW, 2000c) wordt opgemerkt, is zelfregie van de instellingen een belangrijk uitgangspunt. Autonomievergroting en deregulering zijn geen op zichzelf staande waarden, maar middelen ter verhoging van de kwaliteit, de toegankelijkheid en de doelmatigheid van het beroepsonderwijs en de educatie. In 'Koers BVE' wordt benadrukt, dat meer ruimte voor zelfregulering om meer zichtbaarheid van de prestaties vraagt die instellingen met de gegeven middelen leveren. Aan deze laatste voorwaarde wordt beslist niet voldaan. Zolang het zelfcorrigerend vermogen en de publieke verantwoording niet op orde is, functioneert het stelsel niet waarin relatief autonome instellingen verantwoordelijk zijn voor de borging van de kwaliteit van het onderwijs.
Bij de invoering van de WEB is een termijn voorzien van zeven jaar voor de ontwikkeling van het stelsel van kwaliteitszorg gericht op het zelfcorrigerend vermogen. Daarvan zijn er inmiddels vijf verstreken. In de EB-kamer zijn naar aanleiding van de rapportage van de inspectie over de kwaliteitszorgverslagen van 1997 afspraken gemaakt over de prioriteiten. Daarbij werden onder meer genoemd: de ontwikkeling van het managementinformatie-systeem, een goede centrale en decentrale organisatie van het kwaliteitszorgstelsel in de instellingen en operationalisering van de deelgebieden van het kwaliteitszorgterrein. De gewenste resultaten zijn nog steeds niet gerealiseerd. Het zichtbaar maken van de prestaties via de ontwikkeling van managementinformatie waarmee op kwaliteitsken-merken kan worden gestuurd, staat al jaren hoog op de agenda, maar zonder het gewenste resultaat.
Op grond van de ervaringen die op dit gebied in de afgelopen jaren zijn opgedaan, mag worden betwijfeld of het veld geheel op eigen kracht een systeem tot ontwikkeling zal brengen dat de prestaties van de instellingen zichtbaar maakt. De inspectie bepleit daarom een duidelijke regie van de kant van de overheid bij het tot stand brengen van deze verantwoordingsopdracht.

1 INLEIDING

1.1 Kwantitatieve ontwikkelingen

Het aantal instellingen in de BVE-sector is de laatste twee jaar vrij stabiel gebleven. De concentratie is op bescheiden schaal verder gegaan door fusies van enkele ROC's. De omvang van het veld van bekostigde instellingen staat hieronder in tabel 1.1a. Buiten deze instellingen, houdt de inspectie ook toezicht op 75 niet-bekostigde instellingen die BVE-onderwijs verzorgen (NBI's) en 50 exameninstellingen.

Tabel 1.1a Aantal bekostigde instellingen en instellingsgrootte

	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
ROC	24	46	46	46	46	43
Niet-ROC	104	29	21	19	19	19
Basiseducatie	48	7	-	-	-	-
Totaal	176	82	67	65	65	62
Instellingsgrootte	3.487	7.215	8.701	8.629	8.946	-

Bron: Toezichtsregeling Inspectie van het Onderwijs, teldatum 1 september
Niet-Roc's zijn vakinstellingen en laatste instellingen van een richting

Tabel 1.1b Aantal deelnemers BVE

	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Beroepsonderwijs					
Bol	271.900	268.400	268.700	259.400	258.200
Bbl	120.500	123.200	119.700	120.100	136.100
Dt-bol	31.600	24.600	21.800	25.000	22.100
Totaal	424.000	416.200	410.200	404.500	416.400
Educatie					
Regulier	189.700	156.200	150.600	133.800	142.500
Inburgering		19.200	22.200	22.600	22.600
Totaal	189.700	175.400	172.800	156.400	165.100
Totaal BVE	613.700	591.600	583.000	560.900	581.500

Bron: OCenW in kerncijfers 2001 (OCenW, 2000f)

De licht dalende tendens, waarvan al een aantal jaren sprake was bij de beroepsopleidingen in de BVE-sector, is in het afgelopen jaar doorbroken. Dit komt op het conto van de opleidingen in de beroepsbegeleidende leerweg, waar er sprake is van een toename van meer dan 10 procent. In de beroepsopleidende leerweg is er nog steeds sprake van een terugloop.

Verdeling van deelnemers over de niveaus beroepsonderwijs naar geslacht

In onderstaande tabel staat de verdeling van de deelnemers over de niveaus in de afgelopen drie jaar. Het gaat hierbij alleen om opleidingen onder de WEB (oudere opleidingen zijn niet meegenomen). De sterke groei van de opleidingen op de niveaus 3 en 4 is dan ook vertekend. Deze opleidingen zijn gestart in 1997 en bouwen hun leerjaren op. De opleidingen op niveau 3 zijn in het schooljaar 1999/2000 volgroeid. De een- en tweejarige opleidingen op de niveaus 1 en 2 waren dat al.

Tabel 1.1c Deelnemers per niveau en percentage vrouwen

	97/98	vrouwen	98/99	vrouwen	99/00	vrouwen
Niveau 1 (assistenten)	11.507	32	14.682	31	18.200	31
Niveau 2 (basisberoep)	51.312	36	90.803	35	101.550	34
Niveau 3 (vakopleiding)	28.451	46	56.674	49	86.374	55
Niveau 4 (middenkader)	70.963	46	136.006	50	173.166	50
Specialistenopleiding					5.075	9
Totaal	162.233	43	298.165	44	384.464	46

Bron: deelnemerstellingen CFI

De vorig jaar al geconstateerde verschuiving van de deelname van vrouwen in de richting van de hogere opleidingen, heeft zich verder doorgezet. In totaal neemt de deelname van vrouwen aan het beroepsonderwijs toe en die concentreert zich in de opleidingen op niveau 3 en 4. Op niveau 2 is er zelfs sprake van een daling. De groei van de opleidingen op niveau 1 en 2 is doorgegaan. Het aandeel deelnemers aan de niveau 1-opleidingen steeg met bijna 1 procent tot 4,4 procent en dat van deelnemers aan de niveau 2-opleidingen met ruim 2 procent tot 24,6 procent.

1.2 Integraal instellingstoezicht

De inspectie onderzoekt door middel van het integraal instellingstoezicht (IIT) in welke mate de onderwijsinstellingen zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs en in welke mate de exameninstellingen zorg dragen voor de kwaliteit van de externe legitimering. Dit gebeurt met behulp van toetsingskaders (één voor de onderwijsinstellingen en één voor de exameninstellingen). Deze zijn vastgesteld na overleg met de betrokken organisaties en het ministerie van OCenW, en na raadpleging van onafhankelijke experts. De thema's en standaarden zijn afgeleid van de geldende wettelijke regelingen.
Het toetsingskader voor onderwijsinstellingen heeft zeventien standaarden, verdeeld over de domeinen toegankelijkheid, primair proces, kwalificering en zelfregulerend vermogen. Bij tien standaarden worden oordelen gegeven op opleidingsniveau aan de hand van de normering. Dat resulteert in beoordelingen van de opleidingen per standaard op een vierpuntsschaal die loopt van 'sterk' via 'meer sterk dan zwak' en 'meer zwak dan sterk' naar 'zwak'. Op het niveau van de instelling worden samenvattende oordelen gegeven in termen van voldoende of onvoldoende per domein.
Het toetsingskader voor de exameninstellingen heeft drie standaarden, verdeeld over de domeinen voortraject externe legitimering, examenkwaliteit zoals beoordeeld door de exameninstelling, en zelfregulering.

In het verslagjaar zijn vier typen BVE-instellingen doorgelicht: 15 Regionale Opleidingen Centra (ROC's) met 142 opleidingen, 11 vakinstellingen met 30 opleidingen, 17 niet-bekostigde instellingen (NBI's) met 22 opleidingen (kappers en schoonheidsverzorging) en 5 exameninstellingen met 21 examentrajecten. In de bijlage worden deze instellingen genoemd. Bovendien is bij een deel van de onderzochte opleidingen van de ROC's en de vakinstellingen een specifiek examenonderzoek gedaan. Dit behelst een controle op de dekking van de eindtermen en het vereiste moeilijkheidsniveau. De vraagstelling luidt: is het examen een deugdelijk onderzoek naar de vraag of de kandidaat de eindtermen heeft bereikt. Bij de vijf exameninstellingen luidt de vraagstelling: waarborgt de exameninstelling in voldoende mate de kwaliteit van de door haar te verzorgen externe legitimering?

De selectie van instellingen en opleidingen is gebaseerd op het toezichtsprogramma zoals dat in het jaarwerkplan van het verslagjaar is vastgelegd. Dat leidt tot concentratie van een bepaald type opleidingen. Zo hebben de bevindingen over de NBI's vooral betrekking op kappersopleidingen en de bevindingen over de vakinstellingen vooral betrekking op grafische opleidingen en schildersopleidingen. De opleidingen bij de ROC's zijn gespreid

over de sectoren zorg en welzijn, techniek, economie en handel, en educatie. De onderzochte exameninstellingen werken vooral branchespecifiek in de sectoren techniek en economie.

Van elke doorlichting maakt de inspectie een instellingsrapport. De oordelen die zij daarin uitspreekt, bespreekt zij met het bevoegd gezag van de instelling. Waar nodig worden afspraken ter verbetering vastgelegd, die na verloop van tijd worden gecontroleerd. Uitgangspunt is dat de instelling zelf maatregelen neemt om de gewenste verbeteringen te realiseren. Na vaststelling zijn de doorlichtingsrapporten openbaar.

De uitspraken op basis van de doorlichtingen hebben betrekking op de in het verslagjaar onderzochte populatie (zie bijlage). De inspectie hanteert daarbij het uitgangspunt dat de onderzochte instellingen in principe aan alle standaarden zouden moeten voldoen. Dit zijn immers de kwaliteitseisen die voor de werkzaamheden van de desbetreffende instellingen gelden en waarover consensus is bereikt.

In hoofdstuk 2 komen de vier domeinen toegankelijkheid, primair proces, kwalificering en zelfcorrigerend vermogen achtereenvolgens aan de orde. Hoofdstuk 2 gaat ook in op de bevindingen over de exameninstellingen en wordt afgesloten met een paragraaf over de naleving van wettelijke regelingen. In hoofdstuk 3 komen aan de orde de thema's integratie van ICT, positie van allochtonen en tijd voor onderwijs. Hoofdstuk 4 sluit af met een nadere beschouwing.

2 DE KWALITEIT VAN HET BEROEPSONDERWIJS EN DE VOLWASSENENEDUCATIE

2.1 Toegankelijkheid

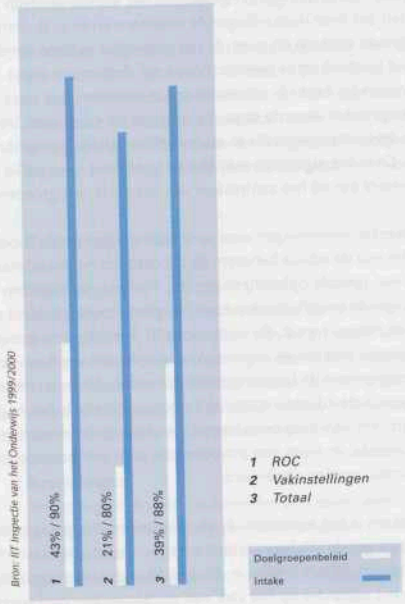
2.1.1 Inleiding

De toegankelijkheid is beoordeeld met de standaarden doelgroepenbeleid, voorlichting en intake. Bij het doelgroepenbeleid ziet de inspectie er op toe of de instelling concrete (kwantitatieve) beleidsdoelstellingen heeft geformuleerd voor deelname aan het onderwijs door leden van specifieke doelgroepen. Bovendien beoordeelt zij of het aanbod is afgestemd op deze doelgroepen. Bij de intake kijkt de inspectie naar de wijze waarop de instelling informatie verschaft aan de deelnemers, naar de zorgvuldigheid van de intake en wat de mogelijkheden zijn voor studie- en beroepskeuzevoorlichting. Verder controleert zij of de onderwijsovereenkomst voldoet aan de wettelijke vereisten zoals de rechtsbescherming van de deelnemers.

2.1.2 Bevindingen

Uit de doorlichtingen komen de volgende resultaten naar voren over het doelgroepenbeleid, en voorlichting en intake.

Figuur 2.1.2 Percentage positief oordeel op standaarden toegankelijkheid



Toegankelijkheid beroepsopleidingen

De Vernieuwingsmonitor BVE (Vrieze en Laemers, 2000) stelt voor 1998/1999 vast dat er sprake is van een zekere stagnatie (en zelfs een terugloop) in de toegankelijkheid. Het aantal allochtonen in de beroepsopleidingen zou met bijna tweeduizend zijn teruggelopen in vergelijking met het voorafgaande jaar. Er is echter reden voor enige twijfel aan deze cijfers. Het schooljaar 1997/1998 liet een onwaarschijnlijk hoge toename van het aantal allochtonen zien, waarop achteraf correctie heeft plaatsgevonden. Zelfs na die correctie is het getal voor 1997/1998 vermoedelijk te hoog. Veel ROC's registreren allochtone deelnemers niet als zodanig, of gebruiken andere definities. Ontwikkelingen in de deelname van allochtonen zijn hierdoor moeilijk vast te stellen.

De deelname van meisjes in het beroepsonderwijs neemt verder toe. De Vernieuwingsmonitor stelt echter vast dat de geleidelijke toename in deelname aan de opleidingen waarin ze ondervertegenwoordigd zijn, is onderbroken en dat er daar zelfs sprake is van een zekere terugloop. Het is nog maar zeer de vraag of de geformuleerde kwantitatieve doelstelling wel gehaald gaat worden. De deelname van gehandicapten aan het beroepsonderwijs is verder toegenomen. Hierbij past evenwel enige voorzichtigheid. De cijfers in de Vernieuwingsmonitor laten per jaar bijzonder grote schommelingen zien en de schrijvers stellen zelf ook vast dat de registratie nog onvoldoende van kwaliteit is. Al met al lijkt het er evenwel op dat de toegankelijkheid van de BVE-sector voor doelgroepen verder is toegenomen.

De kennelijke toename van deelnemers die behoren tot specifieke doelgroepen is niet te danken aan een gericht wervingsbeleid van de instellingen. Er is slechts in beperkte mate sprake van het formuleren van concrete doelstellingen over de vergroting van de toegankelijkheid voor deze categorieën. Waar dat wel het geval is, is het vaak onduidelijk welke maatregelen genomen worden om deze doelstellingen te realiseren en te evalueren. Managementinformatie ontbreekt vaak op dit punt. Er zijn nauwelijks externe verplichtingen om deze gegevens wel beschikbaar te hebben. Mede om deze reden is het nauwelijks mogelijk een betrouwbaar beeld te schetsen van de deelname van deze specifieke doelgroepen. In de gevallen waar de inspectie hiernaar navraag doet, blijkt dat de samenstelling van de deelnemerspopulatie in afzonderlijke opleidingen grotendeels van het toeval afhankelijk is. Over het algemeen is er te weinig bekend over welke maatregelen wel of niet succesvol zijn bij het aantrekken van bepaalde doelgroepen.

Instellingen verrichten wel degelijk inspanningen voor specifieke doelgroepen, vooral als deze eenmaal tot de populatie van de school behoren. Bij allochtonen en risicodeelnemers gaat dat meestal in de vorm van speciale opleidingstrajecten. Veel van die trajecten spelen zich af op de niveaus 1 en 2 van de kwalificatiestructuur. De groei (zowel absoluut als relatief) van de opleidingen op niveau 1 en 2, die in paragraaf 1.1 zichtbaar is gemaakt, laat dat ook zien. Op deze niveaus moeten de voorwaarden geschapen worden voor een doorstroom van deze doelgroepen naar de hogere opleidingsniveaus. Met maatregelen gericht op de doorstroming vanuit de educatie naar het beroepsonderwijs is het nog niet goed gesteld. Bij slechts 18 procent van deze opleidingen zijn er duidelijke maatregelen op dit gebied. Deze hebben meestal de vorm van projecten die door een beroepsopleiding in samenwerking met de educatie worden uitgevoerd.

De voorlichting en intake voldoen in het algemeen. Bij de meeste instellingen is er duidelijk informatiemateriaal en een goede intakeprocedure met een realistische voorlichting over het programma en het beroep. ROC's bieden in dit opzicht wat ruimere mogelijkheden dan vakinstellingen, in het bijzonder op het vlak van studie- en beroepskeuzevoorlichting en, zo nodig, assessment.

Toegankelijkheid in de educatie
Wachtlijsten zijn een belangrijke indicator voor een beperkte toegankelijkheid. Voor nieuwkomers die vallen onder de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN), zijn er geen wachtlijsten. Alle nieuwkomers kunnen binnen een redelijke tijd aan de slag. Het leggen van deze prioriteit bij nieuwkomers heeft echter tot gevolg dat er minder ruimte is voor 'oudkomers' om initiële of voortgezette scholing op het gebied van NT2 te volgen. Op deze wachtlijsten staan naar schatting tienduizend personen. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2000a) naar de educatie ondersteunt deze schatting. Over het geheel genomen zijn er nog tekortkomingen in de toegankelijkheid van de educatie. Dit geldt zowel voor allochtone als autochtone deelnemers. Overigens moet worden opgemerkt dat de educatie moet werken binnen de grenzen van de wettelijke kaders en het gemeentelijk beleid op dit punt. De instellingen gaan binnen deze context zorgvuldig te werk bij hun intake.

2.1.3 Conclusies

Voor zover er gegevens zijn, valt daaruit af te leiden dat de toegankelijkheid lijkt toe te nemen. Het ontbreekt bij instellingen echter vaak aan concrete gegevens over specifieke doelgroepen. Vaak worden zij als zodanig niet geregistreerd of worden er verschillende definities gebruikt. Op de meeste instellingen is er geen sprake van duidelijke, kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot doelgroepen. Dit gegeven, tezamen met de gebrekkige registratie, maken het voeren en evalueren van beleid op dit punt buitengewoon moeilijk. Voor zover instellingen specifieke doelgroepen in huis hebben, lijkt dit niet het gevolg van een gericht wervingsbeleid. Dat neemt niet weg dat instellingen zich inspannen om het aanbod af te stemmen op de aanwezige doelgroepen. De voorlichtings- en intakeprocedures zijn meestal zorgvuldig. Bij de educatie is er sprake van een diffuser beeld. Voor nieuwkomers is het onderwijs zeer toegankelijk. Voor anderen is dat als gevolg van gemeentelijke prioritering van doelgroepen veel minder het geval.

Omdat de vergroting van de toegankelijkheid voor specifieke doelgroepen een uitdrukkelijke opdracht is voor het BVE-onderwijs, vindt de inspectie het van belang dat instellingen ter zake een gericht beleid voeren. In het kader van de publieke verantwoording dienen dit beleid en de daarmee behaalde resultaten inzichtelijk te zijn. Hiervoor zijn landelijke en eenduidige definities van de doelgroepen nodig en dienen de prestaties van de instellingen in eenduidig geformuleerde kengetallen te worden uitgedrukt.

2.2 Primair proces

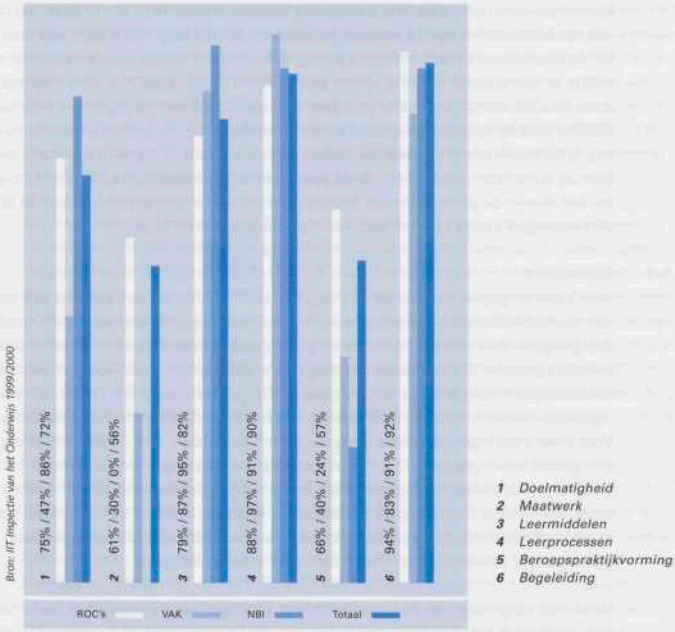
2.2.1 Inleiding

De kwaliteit van het primaire proces is op opleidingsniveau beoordeeld aan de hand van de standaarden: doelmatigheid van de programma's, maatwerk en flexibiliteit, leerplaatsen en leermiddelen, onderwijsleerprocessen, beroepspraktijkvorming en de trajectbegeleiding in combinatie met het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. De beoordelingen zijn gebaseerd op analyses van documenten, lesobservaties, gesprekken met deelnemers, docenten, begeleiders en het management.

2.2.2 Bevindingen

Trajectbegeleiding en onderwijsleerprocessen werden het vaakst positief beoordeeld, gevolgd door leermiddelen en doelmatigheid. Maatwerk en beroepspraktijkvorming (BPV) werden minder vaak positief beoordeeld. In figuur 2.2.2 worden deze bevindingen per type instelling aangegeven. In deze paragraaf worden de bevindingen per standaard nader besproken.

Figuur 2.2.2 Percentage positief oordeel op standaarden primair proces



Doelmatigheid

Bij deze standaard gaat het om: de afstemming van het programma op de eindtermen, het functioneren van de onderwijs- en examenregeling (OER), de programmering van de studielast, de afwijking van de feitelijke onderwijstijd van de geprogrammeerde onderwijstijd, of de OER voldoet aan de wettelijke eisen en of de geprogrammeerde onderwijstijd voldoet aan de eisen voor studiefinanciering, indien van toepassing. Bijna driekwart van de instellingen voldoet aan deze standaard, waarbij de vakinstellingen opvallend achterblijven.

Maatwerk en flexibiliteit

Bij de standaard maatwerk en flexibiliteit gaat het om de vraag in welke mate de aansluiting met het voorafgaande onderwijs goed is vormgegeven, of tussentijdse veranderingen van leerweg mogelijk zijn en of individuele programma's mogelijk zijn.
Op deze standaard wordt 56 procent van de instellingen positief beoordeeld, zij het met grote verschillen per onderwijssoort. De opleidingen van de ROC's scoren met 61 procent beduidend sterker dan die van de vakinstellingen met 30 procent.

Leerplaatsen en leermiddelen

Bij deze standaard gaat het om de vraag of de kwaliteit van lokalen en leerplaatsen toereikend is, of de leermiddelen toereikend zijn en of informatie- en communicatietechnologie (ICT) een relevante plaats inneemt. Bij 82 procent van de onderzochte populatie is deze standaard positief beoordeeld.

Onderwijsleerprocessen
Hier gaat het om het optimale gebruik van de onderwijstijd, de behandelde onderwerpen en werkwijzen tijdens de bezochte lessen, het didactisch concept, de opbouw van de lessen, de begeleiding van het leerproces, het leerklimaat en het gebruik van ICT. De standaard is bij 90 procent van de bezochte lessenreeksen positief beoordeeld. De onderlinge verschillen tussen de soorten instellingen waren klein.

Beroepspraktijkvorming (BPV)
Bij deze standaard gaat het om: de voorbereiding op de BPV, de afstemming tussen onderwijsinstelling en bedrijf, de kwaliteit van de begeleiding, de aansluiting van het onderwijs bij de ervaringen van de deelnemers, de wijze van beoordeling, alsmede of de praktijkovereenkomst voldoet aan de wettelijke eisen en naar behoren functioneert. Gemiddeld scoren instellingen op deze standaard met 57 procent het laagst. Er zijn grote verschillen tussen de typen instellingen: NBI's 24 procent en ROC's 66 procent. De praktijkovereenkomst voldoet bij 56 procent van de NBI's niet aan de wettelijke eisen, bij de vakinstellingen is dat 45 procent en bij de ROC's 21 procent. Ook de beoordeling van de resultaten van de kandidaten tijdens de BPV is bij 69 procent van de NBI's niet adequaat geregeld; bij de vakinstellingen geldt dit voor 28 procent van de onderzochte gevallen, bij de ROC's voor 12 procent.

Begeleiding en tegengaan voortijdig schoolverlaten
Bij deze standaard gaat het om: de inhoud en organisatie van de begeleiding, de registratie van de gegevens over de begeleiding, de terugkoppeling over de prestaties van de deelnemers, de persoonlijke begeleiding, de afstemming tussen betrokkenen bij de begeleiding, de maatregelen ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten, de melding van schoolverlaters bij de RMC en het voldoen aan de vereisten van de leerplichtwet indien van toepassing. Gemiddeld scoren alle instellingen met 92 procent op deze standaard het hoogst.
Het aantal deelnemers dat voortijdig het onderwijs verlaat, vormt al jaren een ernstig maatschappelijk vraagstuk. Bij de behandeling van het Plan van Aanpak Voortijdig schoolverlaten in de Tweede Kamer werd op 7 oktober 1999 een motie van mevrouw Kortram aangenomen. Daarin werd de regering gevraagd om de inspectie te laten onderzoeken in hoeverre het pedagogisch-didactisch klimaat van belang is bij het voortijdig schoolverlaten. Na overleg met de Minister van OCenW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft de inspectie het SCO-Kohnstamm Instituut te Amsterdam opdracht gegeven voor dit onderzoek. Het onderzoek richt zich op de betekenis van het schoolklimaat, naast andere factoren, voor het ontstaan van voortijdige uitval uit het voortgezet onderwijs (VO) en uit opleidingen op alle vier niveaus van de BVE-sector (zowel BOL als BBL). Naast de voortijdige schoolverlaters zelf, werden ook docenten en personeel van de RMC's betrokken bij het onderzoek. Bij het onderzoek deden zich, zoals verwacht, forse problemen voor bij het vinden en benaderen van de jongeren. De RMC's 'leverden' na veel moeite 561 jongeren. Onder hen bleken er slechts 199 die én bereid waren mee te doen én inmiddels niet aan een andere opleiding waren begonnen.
Als doorslaggevende reden om de school te verlaten geeft 24 procent van de schoolverlaters de inhoud van de opleiding op. Dit is het laagst bij MAVO/VBO (8 procent) en het hoogst bij BOL niveau 1 en 2 (33 procent) en HAVO (37 procent). Als tweede en derde reden noemen zij de zwaarte van de opleiding en motivatie en (eigen) gedag (beide 22 procent). Hierin verschillen de schoolsoorten weinig. Persoonlijke omstandigheden zijn volgens 11 procent de belangrijkste factor; bij ex-BOL-deelnemers op niveau 3 en 4 is dat hoger, namelijk 20 procent.
Het schoolklimaat noemt 11 procent van de schoolverlaters als doorslaggevende reden voor hun uitval. Bij de ex-MAVO/VBO-deelnemers is dit hoog, namelijk 31 procent. Bij de ex-BOL-deelnemers op de niveaus 1 en 2 respectievelijk 3 en 4 is het 8 en 3 procent. De arbeidsmarkt noemt 9 procent als hoofdreden, met een groot verschil tussen de BOL-niveaus, namelijk 8 procent bij de niveaus 1 en 2 en 20 procent bij de niveaus 3 en 4.

Tenslotte noemt 3 procent als hoofdreden zaken die te maken hebben met de organisatie van de opleiding.
Samengevat betekent dit dat 58 procent redenen noemt die te maken hebben met de school, 33 procent persoonlijke redenen en 9 procent de arbeidsmarkt. Verder valt op dat vrouwen vaker persoonlijke omstandigheden als reden noemen en mannen vaker de arbeidsmarkt. Schoolverlaters jonger dan zeventien noemen vaker het schoolklimaat als reden dan schoolverlaters ouder dan zeventien. Uitvallers boven de twintig noemen vaker persoonlijke omstandigheden en de arbeidsmarkt. Voorts is er geen belangrijk verschil tussen allochtone en autochtone schoolverlaters in de redenen die zij noemen voor hun uitval. Wel noemen allochtonen iets vaker de zwaarte van de opleiding en persoonlijke omstandigheden, en autochtonen juist wat vaker de arbeidsmarkt. Ook zijn er geen belangrijke verschillen tussen scholen met veel allochtone deelnemers en scholen met veel autochtone deelnemers. Gevraagd wat de school zou kunnen doen tegen de voortijdige uitval, zegt 30 procent dat de omgang met de leerkrachten verbeterd kan worden, 27 procent noemt de didactiek. Verder noemt 20 procent de organisatie als verbeterpunt, waaronder roosters, lesuitval en controle op verzuim, en vindt 18 procent dat de voorlichting en begeleiding beter moeten. Kortom, de school moet volgens de schoolverlaters zelf persoonlijker worden: meer aandacht, betere voorlichting en begeleiding, en praktischer en boeiender lessen. Hoewel het pedagogisch-didactische klimaat lang niet altijd door de jongeren als oorzaak is aangewezen, zijn de resultaten in dit rapport opmerkelijk te noemen. Naast vele oorzaken waarop een school geen invloed heeft, blijken er toch te vaak oorzaken waarop een school wel invloed heeft. Er blijken gaten te vallen in de zorg van het onderwijs voor iedereen die er een opleiding volgt. Het gegeven dat maar liefst tweederde van de ondervraagde jongeren zegt te hebben kunnen spijbelen zonder dat de school reageerde, spreekt boekdelen. Ook blijkt de keuze voor de opleiding wat betreft niveau of inhoud nog te vaak niet goed geweest te zijn.
De waarnemingen van de inspectie op enkele relevante elementen (voorlichting, afwezigheidscontrole, begeleiding en bestrijding voortijdig schoolverlaten) blijken positiever te zijn dan volgens de opvattingen van de jongeren zelf. Dit kan verklaard worden uit de selectie van de respondenten: het gaat in het onderzoek immers uitsluitend om schoolverlaters. Waarschijnlijk zijn jongeren die de school niet verlaten hebben, positiever over de school.

2.2.3 Conclusies

De onderzochte opleidingen werden gemiddeld op bijna alle standaarden van het primaire proces positief beoordeeld, maar de kwaliteit ervan is gevarieerd. De kwaliteit van de onderwijsleerprocessen, van de begeleiding van de deelnemers en van de leerplaatsen en de leermiddelen worden het vaakst positief beoordeeld. Dat geldt vooral voor de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen. Hier gaat het om de structuur, de begeleiding en het gebruik van tijd in de diverse typen les- en leersituaties van de opleidingen. De standaarden doelmatigheid van het programma, maatwerk en flexibiliteit en kwaliteit van de beroepspraktijkvorming worden lager beoordeeld.
Het kwaliteitsprofiel van de opleidingen bij de vakinstellingen is het meest gevarieerd. De onderwijsleerprocessen worden daar positief beoordeeld. De kwaliteit van de beroepspraktijkvorming is er echter veel lager. De profielen van de opleidingen bij de ROC's en de NBI's komen redelijk overeen. Bij de NBI's is de doelmatigheid van het programma hoger, maar de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming weer lager.
De voortijdige schoolverlaters noemen in meerderheid factoren die verband houden met de school zelf als reden voor het afbreken van hun onderwijsloopbaan. Het is van belang dat er nog meer aandacht wordt geschonken aan zaken als de bestrijding van lesuitval, persoonlijke aandacht voor de deelnemers en de kwaliteit van de lessen. Dit, hoewel er ook factoren in het spel zijn waarop de onderwijsinstelling geen invloed heeft en hoewel de begeleiding van de deelnemers bij veel instellingen hoog in het vaandel staat.
Er past nog een kanttekening bij de lage beoordeling van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming bij de onderzochte NBI's en vakinstellingen, alsook bij de ROC's. Bij tweederde van de NBI's en bij een aanzienlijk deel van de andere instellingen schoot

de beoordeling van de BPV tekort. Bovendien voldeed de praktijkovereenkomst in veel gevallen niet aan de wettelijke eisen. Dit zijn ernstige tekortkomingen, omdat de onderwijsinstelling pas een diploma of certificaat mag afgeven als zij heeft vastgesteld dat de eindtermen die in de BPV moeten worden gerealiseerd, vastgelegd in de praktijkovereenkomst, daadwerkelijk zijn gerealiseerd (Artikel 7.2.8). Als deze zaken niet in orde zijn, zijn de voorwaarden voor diplomering niet vervuld.

2.3 Kwalificering

2.3.1 Inleiding

In het domein kwalificering beoordeelt de inspectie verschillende zaken. Bij de onderwijsinstellingen beoordeelt zij of de voorwaarden vervuld zijn voor een betrouwbare examinering en hoe het is gesteld met de kwaliteit van de opgaven van een aantal examens. Zo nodig herhaalt zij het onderzoek bij de instellingen waar de zaken niet in orde werden bevonden. Sinds begin 2000 oefent zij ook integraal instellingstoezicht uit op de exameninstellingen. Daarbij beoordeelt zij of de exameninstelling de kwaliteit van de externe legitimering voldoende waarborgt.

Het onderzoek bij de onderwijsinstellingen

De standaard voor het domein kwalificering bij de onderwijsinstellingen heeft betrekking op de voorwaarden voor een betrouwbaar examen, niet op de inhoud van de examens zelf. Tot die voorwaarden behoren: goede afspraken met exameninstellingen over de externe legitimering, juiste voorlichting aan kandidaten, interne procedures voor de bewaking van de kwaliteit van schooltoetsen en de bewaking van afname, correctie en uitslagprocedures.

De inspectie beoordeelt ook de inhoud van examens. Daarbij kijkt zij naar alle toetsen en opdrachten die worden gebruikt om te beoordelen of een kandidaat een deelkwalificatie heeft behaald. Het gaat hierbij vooral om de intern gelegitimeerde examens. Dit wil zeggen dat de toetsconstructie, de vaststelling van de opgaven, de normering en de uitslagbepaling geheel onder de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling vallen. De beoordeling vindt plaats bij een afgesloten cohort. De vraagstelling luidt: onderzoekt het examen op deugdelijke wijze of de kandidaat de eindtermen heeft bereikt? De inspectie beoordeelt bij drie opleidingen van elk doorgelicht ROC of de examens daadwerkelijk toetsen of de eindtermen zijn bereikt. In 2000 waren dat de opleidingen:

- sector Economie, opleiding Eerste Verkoper, deelkwalificatie 'Kassa' op zeventien opleidingslocaties in zeventien ROC's;
- sector Zorg en Welzijn, opleiding Kapper, deelkwalificatie 'Hygiëne, arbo en milieu' op dertien opleidingslocaties in dertien ROC's;
- sector Techniek, opleiding Monteur sterkstroom installaties (MSI), deelkwalificatie 'Monteren/bedraden/installeren woningbouw en utiliteit' op achttien opleidingslocaties in achttien ROC's.

De normen bij deze beoordelingen zijn: in de toetsen die deel uitmaken van het examen moet ten minste 75 procent van alle eindtermen terug te vinden zijn en het beheersingsniveau dat in het examen wordt onderzocht, moet overeenkomen met het niveau dat op grond van de eindtermen is aangegeven. Verder doet de inspectie heronderzoek bij de opleidingen die in het vorige jaar niet aan de norm voldeden.

Het onderzoek bij de exameninstellingen

Externe legitimering houdt in dat een onafhankelijke exameninstelling waarborgt dat het examen een betrouwbaar onderzoek is naar de beheersing van de eindtermen. De onderwijsinstelling is eindverantwoordelijk voor het examen, maar moet de deelkwalificaties waarvoor de wet dat voorschrijft, extern laten legitimeren. Zij sluit daartoe een contract af met een exameninstelling. De partijen hebben daarbij de keuze: de onderwijsinstelling kan de opgaven inkopen bij de exameninstelling of kan ze zelf maken, maar dan moet de examen-

instelling ze keuren. De exameninstelling moet voor die deelkwalificaties waarborgen dat het examen voldoet aan de kwaliteitseisen. De exameninstellingen vallen onder het toezicht van de inspectie die beoordeelt of zij deze externe legitimering terecht verlenen.
De implementatie van een nieuwe wet heeft altijd pas enkele jaren later gevolgen voor de examens, omdat dan pas cohorten worden afgesloten die onder deze regeling vallen. Daarom kon de inspectie pas in het schooljaar 1999/2000 beginnen met de beoordeling van het werk van de exameninstellingen. Zij heeft vijf van deze instellingen doorgelicht. Daarbij is bij de examens van 21 deelkwalificaties nagegaan of de exameninstelling terecht tot het uitgebrachte oordeel over de kwaliteit van de examens was gekomen. Met andere woorden: of het examen terecht extern was gelegitimeerd. Bij elke exameninstelling zijn gemiddeld vier examens (ten minste één en maximaal vijf) beoordeeld waarvan de exameninstelling had verklaard dat deze voldeden aan de eisen voor externe legitimering.
Als criterium gebruikt de inspectie daarbij dat de exameninstelling in de volgende gevallen juist handelt:

- als zij zelf een examen ontwerpt dat voldoet aan de kwaliteitseisen die de inspectie stelt;
- als zij een door een onderwijsinstelling opgesteld examen dat voldoet aan de kwaliteitseisen goedkeurt;
- als zij een door de onderwijsinstelling opgesteld examen dat niet voldoet aan de kwaliteitseisen afkeurt.

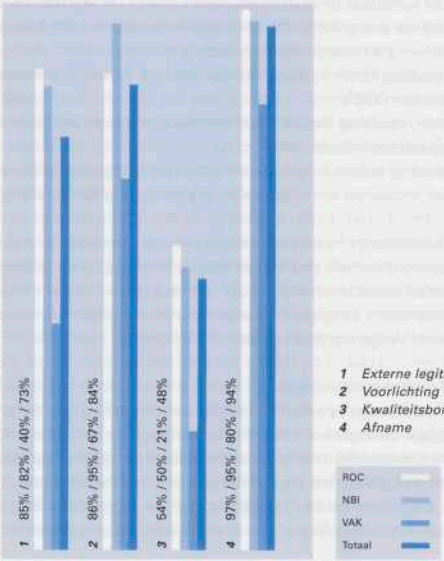
Deze kwaliteitseisen zijn dezelfde als voor dekking en niveau, die worden gebruikt bij het onderzoek naar de inhoud van de examens op ROC's. Verder worden exameninstellingen beoordeeld op de kwaliteit van de afspraken over de uitvoering van externe legitimering, op de informatie over de uitvoeringscondities en de verwerking van deze gegevens, en op hun zelfregulering.

2.3.2 Bevindingen

Bij de onderwijsinstellingen

Op de standaard kwalificering scoorde gemiddeld 42 procent van de opleidingen voldoende: 50 procent van de ROC's, 10 procent van de vakinstellingen en 36 procent van de NBI's. Uitgesplitst per onderdeel is dat hieronder weergegeven.

Figuur 2.3.2 Percentages positieve beoordeling kwalificering tijdens IIT 1999/2000



Bron: IIT Inspectie van het Onderwijs 1999/2000

Uit dit overzicht blijkt dat vooral de kwaliteitsbewaking van de toetsen die de ROC's intern ontwikkelen, bij meer dan de helft van de instellingen onvoldoende is en bij de beoordeelde vakinstellingen zelfs bijna ontbreekt. Verder blijkt dat de externe legitimering, die wettelijk is vereist, niet naar behoren was geregeld bij ruim 15 procent van de ROC's en NBI's, en zelfs bij 60 procent van de vakinstellingen. Dat nog niet alle intern ontwikkelde examens voldoen aan de kwaliteitseisen, kan worden verklaard met de uitkomsten over de vervulling van de randvoorwaarden. Op ongeveer 50 procent van de onderzochte opleidingen op de ROC's en 80 procent van de opleidingen op de vakinstellingen zijn er geen procedures voor de borging van de inhoudelijke kwaliteit van examens, of functioneren de procedures onvoldoende.

Bij 65 procent van de onderzochte opleidingen voldeed het examen aan de te stellen eisen. De resultaten van het onderzoek in 2000 bij de opleiding Eerste Verkoper waren bij alle achttien onderzochte opleidingen positief: alle examens voldeden wat betreft dekking en niveau aan de inspectienorm. De resultaten van het onderzoek bij de opleiding Kapper stemden tot minder tevredenheid. Van de dertien onderzochte opleidingen voldeden er zeven niet. Bij de opleiding Monteur sterkstroominstallaties kon in eerste instantie geen informatie worden verkregen over de te onderzoeken deelkwalificatie omdat de ROC's daar zelf niet in voldoende mate over beschikten. De inspectie heeft aanvullend onderzoek moeten doen bij de ROC's en bij het landelijk orgaan om uit te zoeken wat de opdrachten, examenprocedures en beoordelingscriteria zijn waarmee de kandidaten zijn beoordeeld. Van veertien van de achttien onderzochte opleidingen kon examenmateriaal worden achterhaald dat kon worden beoordeeld. Negen opleidingen daarvan voldeden niet aan de normen. De onderzochte deelkwalificatie (bedraden van installaties) vindt meestal plaats in de beroepspraktijkvorming (BPV) en wordt daar ook meestal getoetst. In menig geval had het ROC onvoldoende zicht op de beoordeling van dit onderdeel in de BPV. Dit is niet correct omdat het bevoegd gezag van het ROC verantwoordelijk is voor de vaststelling van de uitslag en bovendien - volgens Artikel 7.2.8 - moet kunnen vaststellen dat de eindtermen die gedurende de BPV moeten worden gerealiseerd, met een gunstige beoordeling zijn afgesloten.

Bij controle bleek dat op alle instellingen waar in 1999 examenonderdelen als onvoldoende werden beoordeeld, maatregelen waren getroffen om de gesignaleerde tekortkomingen te verhelpen. De verbeteringen waren deels van inhoudelijke en deels van procedurele aard. Zo werden er aanpassingen in het curriculum aangebracht, waardoor in het vervolg wel de ontbrekende eindtermen werden behandeld; werden er toetstechnische verbeteringen aangebracht, zoals de hantering van een toetsmatrijs; en werden de verantwoordelijkheden voor de toetsconstructie, de afname en de vaststelling van de uitslag beter georganiseerd en gecontroleerd. De afnameprocedures zijn op de meeste instellingen wel in orde.

Bij de exameninstellingen

Bij de vijf exameninstellingen zijn 21 examentrajecten nagelopen. Bij zestien daarvan was sprake van externe legitimering op terechte gronden. Dat wil zeggen dat driekwart van de onderzochte opgaven op de juiste wijze was beoordeeld op dekking en niveau. In vijf gevallen was de externe legitimering ten onrechte verleend. Deze gevallen concentreerden zich bij twee exameninstellingen.

Behalve de kwaliteit van de examenopgaven en -opdrachten, zijn de voorwaarden waaronder de externe legitimering plaatsvindt van belang. Omdat partijen een grote vrijheid hebben bij de vormgeving van het examen, is het van belang dat vooraf goede afspraken worden gemaakt en dat deze duidelijk worden vastgelegd. Het gaat hier om zaken als het aantal toetsen waaruit het examen voor de deelkwalificatie bestaat, hoe de examenstof over de toetsen is verdeeld, op welke tijdstippen het toetsmateriaal beschikbaar moet zijn, regelingen over correctie, beoordeling, vaststelling van de uitslag en herkansing. Bij twee van de vijf exameninstellingen lagen de afspraken over deze belangrijke voorwaarden niet voldoende vast.

De feitelijke uitvoering van het examen is een ander belangrijk punt. Hierbij spelen zaken een rol als geheimhouding over examenopgaven, de inrichting van de examenlocaties, de instructies aan de kandidaten, de toegemeten tijd en de bekendheid van de kandidaten met de beoordelingsprocedures. Het is van belang dat de exameninstelling zich ervan op de hoogte kan stellen hoe de uitvoeringscondities op de onderwijsinstelling zijn. Dat kan bijvoorbeeld door kennis te nemen van examenreglementen. Vier van de vijf onderzochte instellingen voldeden aan deze standaard.
Tenslotte moet de exameninstelling zich ervan kunnen vergewissen dat het examen ook daadwerkelijk reglementair is uitgevoerd, dat wil zeggen dat de juiste afnameprocedures zijn gebruikt, dat overeenkomstig de vastgestelde normen is gecorrigeerd en beoordeeld, en dat de uitslag reglementair is vastgesteld. Dat kan bijvoorbeeld plaatsvinden door een verslag van de examencommissie van de onderwijsinstelling of door audits die de exameninstelling houdt bij de onderwijsinstelling. Op dit punt werden vier van de vijf exameninstellingen onvoldoende bevonden. De inspectie heeft bij herhaling gewezen op het belang dat instellingen hierover vooraf sluitende afspraken maken en dat de exameninstelling de verklaring van externe legitimering pas afgeeft als is vastgesteld dat het examen geheel reglementair is uitgevoerd.

2.3.3 Conclusies

Over de onderwijsinstellingen

De kwaliteit van de toetsen die de ROC's zelf vervaardigen, laat vaak te wensen over, evenals de procedures om tekortkomingen te signaleren. Het is bekend dat toetsconstructie in de lerarenopleiding een marginale plaats inneemt. Hoewel ROC's hun docenten op dit gebied bijscholen, blijft het de vraag of niet meer externe betrokkenheid van gespecialiseerde instellingen bij examens gewenst is.

Vrijwel alle ROC's verrichten inspanningen om de examens te verbeteren. De acties daartoe liggen meestal in het verbeteren van de examenorganisatie (examenbureau, verbeteringsprocedures) en scholing van docenten. Te vaak ontbreekt echter nog de managementinformatie over het gehele examenproces (voorbereiding, uitvoering, controle en verwerking). Waar dat wel het geval is, ontbreekt het vaak aan controle en gebruik van deze informatie. Opmerkelijk is dat het vastleggen van beslissingen van examencommissies eerder uitzondering dan regel is en dat het centrale management of het middenmanagement dergelijke verslagen zelden opvraagt. Betrokkenheid van het management is van groot belang voor het verbeteren van de organisatie van het examen en het beschikbaar krijgen van adequate managementinformatie erover.
De omstandigheid dat er geen externe verplichting bestaat tot het registreren en melden van examenuitslagen en dat er evenmin op vrijwillige basis landelijke en eenduidige prestatie-indicatoren over de behaalde resultaten van ROC's bestaan, dragen ertoe bij dat de interne managementinformatie ook achterwege blijft, zonder dat dit gevolgen heeft voor het ROC. Voor de publieke verantwoording over de kwaliteit van het kwalificeringsproces zijn landelijke afspraken over de grootheden waarin die kwaliteit wordt uitgedrukt, juist wel gewenst.

Een deel van de verbeteracties heeft geïsoleerd plaatsvonden en heeft te weinig uitstralingseffect gehad naar andere opleidingen. Bovendien lijken de effecten soms ook weer weg te ebben met het vertrek van docenten. Het examen op ROC's is nog te vaak een zaak van individuele docenten en te weinig een zaak van het management.

Van alle opleidingen waar dit werd onderzocht, voldeed ongeveer 65 procent van de gebruikte examenopgaven aan de eisen. Dat is weliswaar meer dan wat de inspectie in de voorafgaande jaren heeft aangetroffen, maar dit is nog lang niet toereikend. In feite behoren alle examenopgaven die aan kandidaten worden voorgelegd volledig aan de te stellen kwaliteitseisen te beantwoorden. Het is nu nog steeds mogelijk dat er - zelfs in hetzelfde ROC - redelijke tot goede examens worden afgenomen naast examens die in het geheel niet aan

de eisen voldoen. Bij dezelfde prestatie kunnen kandidaten op het ene ROC, of zelfs op het ene vestigingspunt van het ROC, slagen en op het andere worden afgewezen.

Over de externe legitimering door de exameninstellingen
Ondanks het feit dat het nog maar net zijn beslag begint te krijgen, kan toch al worden geconcludeerd dat de externe legitimering in de onderzochte gevallen een positief effect heeft op de kwaliteit van de examens. In het bijzonder voor het afstemmen van de opgaven op de eindtermen - zowel wat betreft de dekking van de examenstof als de bewaking van het niveau - verrichten de exameninstellingen goed werk. Bij het beoordelen van opgaven op dekking en niveau presteren de exameninstellingen beter dan de onderwijsinstellingen. Aan het vastleggen van afspraken over de uitvoeringscondities moet nog het nodige worden verbeterd. Hoewel er wel aandacht is voor formele zaken als examenreglementen en bepalingen in onderwijs- en examenregelingen, is er bij de meeste exameninstellingen onvoldoende informatie over de feitelijke uitvoering van de afname, de beoordeling en de vaststelling van de uitslag. Het is noodzakelijk dat vooraf goede afspraken over deze zaken worden gemaakt en dat vervolgens aan de exameninstelling verifieerbare informatie hierover wordt verstrekt. Zonder deze informatie kan de exameninstelling niet instaan voor de kwaliteit van de extern gelegitimeerde examens en kan de externe legitimering niet het beoogde civiele effect hebben. Omdat in de praktijk zulke afspraken van geval tot geval moeten worden vastgelegd werkt dit omslachtig.

2.4 Zelfcorrigerend vermogen

2.4.1 Inleiding

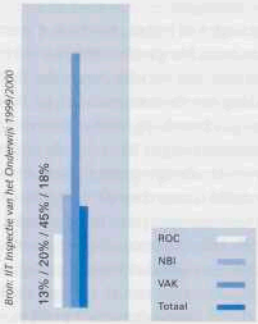
Het beleid van de afgelopen jaren is sterk gericht op vergroting van de autonomie van de instellingen. Zij zijn de eerst verantwoordelijke voor de inrichting van het onderwijs en voor de bewaking van de kwaliteit ervan. Daartoe moeten zij een stelsel inrichten dat alle relevante aspecten van de kwaliteit van de processen en de geleverde prestaties signaleert, opdat zij zelf tijdig maatregelen kunnen nemen om de vereiste kwaliteit te blijven waarborgen en verbeteren. De mate waarin een instelling dat kan, wordt aangeduid als het zelfcorrigerend vermogen. In de gangbare visie op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijksoverheid en instellingen is dit zelfcorrigerend vermogen een sleutelfactor. Daarom besteedt de inspectie bij de doorlichting van de instellingen veel aandacht aan dit domein.

De inspectie beoordeelt het zelfcorrigerend vermogen op opleidingsniveau, maar verbindt de waarnemingen met het kwaliteitszorgsysteem van de hele instelling. Het kwaliteitszorgverslag van de instelling is daarbij een belangrijke informatiebron. Bij de systematische evaluatie van de kwaliteit van het onderwijs gaat het, afgezien van de organisatie ervan, om de vragen of er sprake is van operationele doelen op de domeinen kwalificering, toegankelijkheid en doelmatige leerwegen, en of men daarover systematisch informatie verzamelt en op basis daarvan verbeteracties onderneemt die vervolgens weer worden geëvalueerd. Ook bekijkt de inspectie hoe de vrijheid, die de bekostigde instellingen hebben om zelf prioriteiten te stellen bij de aanwending van hun middelen, bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Er is bij de ROC's en vakinstellingen gekeken naar: de beleidsvoering, de organisatiestructuur, de inzet van financiële middelen en het personeelsbeleid.

2.4.2 Bevindingen

In onderstaande figuur staat per type instelling het percentage onderzochte opleidingen waarvan het zelfcorrigerend vermogen als voldoende werd beoordeeld.
Bij de onderzochte NBI's werd het zelfcorrigerend vermogen vaker positief beoordeeld dan bij de ROC's en de vakinstellingen. Bij ruim 80 procent van de opleidingen werd nog niet voldoende aandacht besteed aan de systematische evaluatie en verbetering van het onderwijs. Bij haar macrorapportage over de kwaliteitszorgverslagen van de instellingen

Figuur 2.4.2 Percentage opleidingen met voldoende zelfcorrigerend vermogen tijdens IIT 1999/2000



Bron: IIT Inspectie van het Onderwijs 1999/2000

in 1999, constateerde de inspectie dat ongeveer tweederde van de instellingen in haar beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg aandacht had besteed aan relevante onderdelen van de kwaliteitszorgsystematiek. Ook toen ontbrak het veelal aan concretisering van de kwaliteitsdoelstellingen.

De meeste instellingen beschrijven de organisatie van de kwaliteitszorg adequaat. De feitelijke werking laat echter vaak te wensen over: bij de meeste opleidingen is dit aspect onvoldoende. Vooral het samenspel tussen het centrale en decentrale niveau op het punt van de uitvoering verloopt vaak niet soepel. Het ontbreekt meestal aan: het in concrete termen formuleren van de kwaliteitsdoelen, het bijhouden van duidelijke en eenduidige informatie over de mate van realisering van deze doelen, en een heldere structuur van taken en verantwoordelijkheden voor kwaliteitszorg. Betrokkenheid bij kwaliteitszorg is er nog lang niet altijd op alle niveaus.

In de kwaliteitszorgverslagen voldoet men doorgaans wel aan de eis om op de kwaliteitsterreinen doelen te formuleren. Deze doelen hebben meestal betrekking op een cluster van opleidingen of de instelling als geheel. Er is echter vaak verschil met de werkelijkheid. Verbetering van de kwaliteit van de examens krijgt in de meeste kwaliteitszorgverslagen hoge prioriteit. Tijdens de doorlichtingen bleek echter dat slechts bij iets meer dan de helft van de opleidingen de organisatiedoelen hiervoor aantoonbaar op opleidingsniveau waren geconcretiseerd.
Kwaliteitsdoelen, gericht op de vergroting van de toegankelijkheid zijn slechts bij 33 procent van de onderzochte opleidingen aangetroffen. Nog maar zelden zijn de doelen op het punt van doelgroepenbeleid geoperationaliseerd naar het bereiken van specifieke doelgroepen in opleidingen waar deze weinig worden aangetroffen. Een uitzondering is het gehandicaptenbeleid. Hiervoor moeten vaak materiële voorzieningen worden getroffen in combinatie met een verbetering van de toegankelijkheid van de gebouwen. Dat brengt kosten met zich mee.
Bij 46 procent van de opleidingen heeft de kwaliteitszorg betrekking op de doelmatigheid van het onderwijs. Hierbij noemt men doelen, gericht op de flexibilisering van het onderwijsprogramma, gericht op maatwerk en op vrijstellingenbeleid. De kwaliteitszorg met betrekking tot voorlichting en intake is over het algemeen goed ontwikkeld. De mogelijkheid tot studie- en beroepskeuzevoorlichting maakt overal deel uit van de intakeprocedure en de begeleidingsstructuur. In alle gevallen zijn hiervoor centrale voorzieningen getroffen en in toenemende mate worden de resultaten van de voorzieningen voor de verbetering van de intake en begeleiding in kengetallen zichtbaar gemaakt.

Het ontbreken van operationele kwaliteitsdoelen betekent niet dat er geen verbeteringen plaatsvinden. Bij meer dan de helft van de opleidingen zijn er verbeteracties. Vaak zijn dat initiatieven zonder een duidelijke inbedding in een beleidscontext. De beoordeling van de resultaten wordt bemoeilijkt als deze verbeteringen niet gerelateerd worden aan vooraf vastgestelde doelen en realisatietermijnen, en als de wijze van beoordeling niet is beschreven. Het ontbreekt aan concrete managementinformatie aan de hand waarvan beleid kan worden gevoerd. Slechts bij 20 procent van de opleidingen is een cyclische aanpak aangetroffen. In het niet-bekostigde onderwijs wordt deze systematische beleidscyclus vaker aangetroffen dan in het bekostigde onderwijs.

Betrokkenheid van externe deskundigen bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs is bij het bekostigd onderwijs slechts bij 19 procent van de ROC's en bij 14 procent van de vakinstellingen aangetroffen. Bij het niet-bekostigd onderwijs ligt dit percentage aanzienlijk hoger, namelijk 66 procent. Bedrijfseconomische factoren dragen er in deze sector wellicht toe bij dat men de noodzaak van een externe beoordeling van de kwaliteit als meer dringend ervaart.

De meeste onderzochte instellingen hebben een strategisch beleidsplan (84 procent). Steeds is een heldere relatie zichtbaar met de uitgangspunten van de WEB en bij 62 procent is er een beleidskader op het niveau van het unitmanagement. Soms zijn deze kaders echter dermate abstract dat er een grotere diversiteit op unit- of afdelingsniveau ontstaat dan het bevoegd gezag zelf wenselijk acht. Ook zijn er in de mate van beleidsvorming nog duidelijk verschillen in de kwaliteit van de planontwikkeling zichtbaar tussen units of afdelingen in één instelling. In de plannen onderschrijft men de noodzaak van externe oriëntatie, maar men werkt dit nog maar zelden uit in een omgevingsanalyse die inzicht biedt in de samenstelling van de populatie en de ontwikkelingen op de (regionale) arbeidsmarkt. De plannen die zijn aangetroffen vertonen een sterke gerichtheid op de interne organisatie.

Op de instellingen waar de strategische plannen een duidelijke keuze maken voor een onderwijsconcept, is doorgaans het zelfstandig leren van de deelnemer het uitgangspunt. Soms formuleert men dit bewust slechts op conceptueel niveau, waardoor de units ruimte krijgen voor een grote diversiteit aan didactische uitwerkingen. Op de instellingen waar het onderwijskundig concept ook richting geeft aan het didactisch repertoire en waar men de veranderende rol van de docent als voorwaardelijk ziet voor de beoogde vergroting van de zelfstandigheid van de deelnemer, is er een grotere samenhang in de vernieuwingsdoelen in en tussen de units.
Het is nog nauwelijks zichtbaar op welke wijze het centraal management zich inzicht verschaft in de voortgang en resultaten van de vernieuwingsactiviteiten. Bij de meeste instellingen ligt de bepaling en uitwerking van het onderwijsconcept op het niveau van de unit. Dit zijn gewoonlijk de instellingen met een relatief sterke autonomie van de units, waarbij het college van bestuur zijn taak definieert als 'besturen op afstand'. Het bewaken van de eenheid van beleid vraagt daarbij extra aandacht, maar dit wordt nog te weinig ondersteund door instrumenten en managementinformatie die sturing op resultaten mogelijk maken.
De meeste instellingen verwachten de beoogde administratieve automatisering pas in 2002 volledig operationeel te hebben. Iets meer dan de helft is op dit moment in staat om - handmatig of met behulp van een mix van geautomatiseerde systemen - gegevens te genereren die sturing op resultaten in principe mogelijk maakt. De actualiteit en de betrouwbaarheid van deze gegevens laten nog te wensen over.

De wettelijk verplichte documenten - OER, onderwijs- en praktijkovereenkomst - komen bij 90 procent van de instellingen door centrale sturing tot stand. Een controle op een juiste toepassing van de documenten is er echter vaak nauwelijks. Ook hier wreekt zich het ontbreken van een cyclus van planning en controle, waardoor het nog steeds voorkomt dat voorgenomen verbeteringen niet instellingsbreed blijken te zijn doorgevoerd.

Bij diverse instellingen vertoont de organisatiestructuur nog kenmerken van de gefuseerde partners. Cultuurverschillen tussen sectoren of leerwegen blijken lang te interfereren met de gewenste eenheid van beleid. Op de werkvloer wreekt zich dit soms in onduidelijkheid over de toedeling van taken en bevoegdheden. Soms leidt dit binnen één onderwijsinstelling tot ongelijkheid tussen de verschillende opleidingslocaties van dezelfde opleiding in de zwaarte van het aanbod en de exameneisen.
Opvallend is dat de aandacht voor de samenhang in de organisatie zich vooral concentreert op de beroepsopleidingen en veel minder op het verband en de afstemming tussen educatie en beroepsopleidingen. In elke organisatiestructuur is een breuklijn zichtbaar in de wijze waarop de beroepsopleidingen en de opleidingen educatie worden georganiseerd. Verschillen in doelgroepen en opleidingenstructuur rechtvaardigen dit veelal, maar niet altijd. De verdergaande trend naar unilocaties (voor beroepsopleidingen) en dislocaties (noodzakelijk voor educatie) kan er echter toe leiden dat de noodzakelijke afstemming en samenhang tussen beroepsopleidingen en educatie moeilijker realiseerbaar worden.

De relatie tussen strategisch beleid, onderwijsdoelen en de vertaling daarvan naar financieel beleid is nog weinig zichtbaar, met uitzondering van investeringen in gebouwen en de ICT-infrastructuur. De nadruk ligt sterk op financieel beheer met als niet onbelangrijk doel de continuïteit. Daarbij is er nog maar beperkt sprake van meerjarenbegrotingen, anders dan het extrapoleren van personele kosten en deelnemersaantallen.
Efficiency-indicatoren spelen bij de financiële sturing nog nauwelijks een rol.

Het personeelsbeleid heeft bij de meeste instellingen nog een sterk beheersmatig en administratief karakter. Er is nauwelijks sprake van enige relatie met het strategisch beleid, anders dan in kostentermen. Bij instellingen waar het personeelsbeleid kenmerken heeft van pro-actief beleid en human resource management (met bijvoorbeeld persoonlijke ontwikkelingsplannen), lijkt er een directe relatie met de positieve waardering van het personeel over het werkklimaat.
Vrijwel altijd voldoet men aan de vereisten van benoembaarheid en bekwaamheid van docenten (94 procent). Er zijn op uitvoeringsniveau twee ontwikkelingen zichtbaar: functiedifferentiatie en flexibilisering van arbeidscontracten. Functiedifferentiatie ontstaat vooral op de salarisschalen onder het docentniveau: instructeurs uit het bedrijfsleven in technische opleidingen, onderwijsassistenten bij arbeidsintensieve lessen, systeem- en applicatiebeheerders voor open leercentra en instructeurs voor de skills-labs in de zorgsector. Over de omvang hiervan en het effect op de kwaliteit van het onderwijs zijn geen gegevens bekend. Een tweede ontwikkeling is de flexibilisering van arbeidscontracten. Instellingen streven naar een gedeeltelijk flexibele formatie via uitzendbureaus. De CAO bepaalt dat 10 procent van de docenturen aan scholing moet worden besteed. Deze scholing vindt meestal wel plaats, maar wordt vaak inhoudelijk slechts summier op papier uitgewerkt, waardoor een evaluatie van de beoogde resultaten in relatie tot de tijdsinvestering nauwelijks plaatsvindt. De scholingsthema's betreffen ICT-gebruik, de veranderende rol van de docent en de verbetering van de examinering. De doorlichtingen en het examenonderzoek maken duidelijk dat de aandacht voor dit laatste gerechtvaardigd is.

Kwaliteitszorg is nog sterk een zaak van het management. Het blijft nog te vaak bij het formuleren van een missie en algemene doelstellingen, zonder dat er sprake is van een concrete implementatie in de gehele organisatie. Bij de invoering van de WEB werd voor de ontwikkeling van het stelsel van kwaliteitszorg een termijn voorzien van zeven jaar. Daarvan zijn er inmiddels vijf verstreken. In de EB-kamer zijn afspraken gemaakt over de prioriteiten naar aanleiding van de rapportage van de inspectie over de kwaliteitszorgverslagen van 1997. Daarbij werden onder meer genoemd: de ontwikkeling van het managementinformatiesysteem, een goede centrale en decentrale organisatie van het kwaliteitszorgstelsel in de instellingen en de operationalisering van de deelgebieden uit het kwaliteitszorgterrein. De gewenste resultaten zijn nog steeds onvoldoende gerealiseerd.

2.4.3 Conclusies

Het zelfcorrigerend vermogen is op de overgrote meerderheid van de onderzochte onderwijsinstellingen nog steeds onvoldoende ontwikkeld. De NBI's werden in dit opzicht positiever beoordeeld dan de overige onderwijsinstellingen. Bij de invoering van de WEB werd hiervoor een ontwikkelingscyclus voorzien van ongeveer zeven jaar. Daarvan zijn er inmiddels vijf verstreken, maar de gewenste resultaten zijn nog steeds niet gerealiseerd en er is op dit terrein te weinig voortgang geboekt. De inspectie heeft in alle rapportages over dit onderwerp in die periode gewezen op de stagnerende ontwikkeling van het zelfcorrigerend vermogen.
Een goed functionerend zelfcorrigerend vermogen is een essentiële schakel in het concept van relatief autonome onderwijsinstellingen die zelf primair verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Een niet-functionerende kwaliteitszorg vormt een bedreiging voor de borging van de basiskwaliteit van het onderwijs. Overigens is het onderwijs niet noodzakelijkerwijs slecht, wanneer de systematische kwaliteitszorg niet functioneert.
Er gaat veel goed in het onderwijs dankzij de inspanningen van individuele docenten of groepen van docenten. De docent blijft een belangrijke factor voor de kwaliteit van het onderwijs. Het bezwaar is echter dat er in deze situaties geen sprake is van een systematische borging van de kwaliteit en dat het management de kwaliteit van de relatief autonome instelling in feite onvoldoende kan waarborgen.

In de inleiding van deze paragraaf zijn de terreinen genoemd waarop het zelfcorrigerend vermogen betrekking heeft. Het is van groot belang dat op korte termijn op al deze terreinen concrete meetbare doelen worden geformuleerd. Daarover moet frequent actuele managementinformatie worden verzameld op grond waarvan kan worden bijgestuurd. De zichtbaarheid van de prestaties van de instellingen op deze terreinen is gediend met landelijk eenduidige kengetallen. In de eerste plaats geldt dit voor het te voeren beleid van de instellingen zelf. De prestaties van de instellingen worden pas goed zichtbaar als deze met dezelfde maat zijn gemeten en in dezelfde grootheden worden uitgedrukt. Pas dan zijn de voorwaarden vervuld voor het functioneren van het zelfcorrigerend vermogen. Bij autonomie behoort publieke verantwoording. De zichtbaarheid van de prestaties is in de tweede plaats van belang voor deze publieke verantwoording. Dat aspect is nu te vrijblijvend. Pogingen om daar verandering in te brengen hebben nog weinig opgeleverd. Bij de huidige stand van de ontwikkeling van het zelfcorrigerend vermogen is er onvoldoende basis om de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen voor de kwaliteitsborging waar te maken.

2.5 Naleving wet- en regelgeving

2.5.1 Inleiding

De WEB kent de onderwijsinstellingen een ruime mate van zelfstandigheid toe bij de inrichting van het onderwijs en de examentrajecten. Wel zijn ze verplicht deze inrichting vast te leggen in een aantal wettelijk voorgeschreven documenten. Datgene wat - binnen de grenzen van de wet - in deze documenten is vastgelegd, is bindend voor de instelling en de deelnemers. Door deze documenten zijn rechten en plichten van beide partijen gewaarborgd. De inspectie controleert de documenten. De onderwijs- en examenregeling (OER) moet de deelnemer inzicht bieden in de inrichting van de opleiding en de eisen ten aanzien van de studielast en de examinering. De wet bevat weinig inhoudelijke aanwijzingen, maar geeft wel een aantal punten waarop het bevoegd gezag regelingen moet vaststellen. Bij de OER sluit het tweede verplichte document aan, de onderwijsovereenkomst (OO) die met de deelnemer bij aanvang van de opleiding wordt afgesloten. Het derde is de praktijkovereenkomst (PO). Daarin legt men de duur, de inhoud en de omvang van de beroepspraktijkvorming vast, en de verantwoordelijkheden van de betrokken partners tijdens de uitvoering ervan.

2.5.2 Bevindingen

De onderwijs- en examenregeling (OER)

Artikel 7.4.8 van de WEB stelt dat het bevoegd gezag van de instelling voor elke door haar verzorgde opleiding een OER vaststelt, voor 15 april voorafgaand aan het studiejaar. Het blijkt dat 58 procent van de OER-en aan nagenoeg alle eisen voldoet. Tussen ROC's, vakinstellingen en NBI's zijn er hierbij geringe verschillen. De meeste onvolkomenheden hebben betrekking op de examenregelingen, vooral de aanmeldingsprocedure, de vrijstellingenregeling, de wijze en termijn van inzage en de regels voor de toetsafname. Bij de meeste OER-en die niet in orde werden bevonden, ontbreken één of meer van deze bepalingen geheel of gedeeltelijk.

De OER hoort de deelnemer adequaat te informeren over inrichting van de opleiding en de eisen die gesteld worden aan de examinering. De OER is vaak een formeel document met alleen hoofdlijnen; zij verwijst naar documenten die meer gericht zijn op de deelnemers. Daarin zijn de hoofdpunten van de OER samengevat en wordt het onderwijsprogramma meer gedetailleerd uitgewerkt. Zo zijn er steeds vaker studiegidsen waarin het onderwijsprogramma staat, moduulboeken die de eindtermen bevatten en praktijkboeken waarin staat hoe de begeleiding is geregeld en welke eindtermen in de praktijk gerealiseerd moeten worden. De inspectie controleert of de verwijzing naar de betreffende documenten voldoende is om te spreken van een eenduidige onderwijs- en examenregeling. Samen met deze documenten heeft ongeveer 60 procent van de onderzochte opleidingen duidelijk vastgelegde rechten en plichten met betrekking tot de inrichting van het onderwijs en de examinering.

De onderwijsovereenkomst (OO)

Aan de inschrijving bij een BVE-instelling moet een overeenkomst ten grondslag liggen tussen het bevoegd gezag en de deelnemer (Artikel 8.1.3). Deze overeenkomst regelt de rechten en plichten van partijen en wordt aangegaan voor de duur van de opleiding of voor dat deel van de opleiding waarop de inschrijving betrekking heeft. De inspectie weegt bij haar oordeel over de kwaliteit van de voorlichting en intake mee of de onderwijsovereenkomst de in de wet genoemde bepalingen regelt en of deze tijdig wordt ondertekend. In 2000 bleek 58 procent van de onderzochte opleidingen aan deze eisen te voldoen. Bij de NBI's ligt dit percentage aanmerkelijk lager, namelijk op 38 procent. Van de BOL-opleidingen voldoet slechts 49 procent aan de eisen, terwijl dit percentage bij BBL op 70 procent ligt. Mogelijk houdt dit verband met het feit dat men in het vroegere leerlingwezen al gewend was aan het afsluiten van leerovereenkomsten. In 14 procent van de overeenkomsten die niet in orde werd bevonden, is er ten onrechte een ontbindende verklaring opgenomen voor het geval er geen BPV-plaats beschikbaar is voor de deelnemer.

De praktijkovereenkomst (PO)

De beroepspraktijkvorming wordt verzorgd op grondslag van een overeenkomst, waarin bepalingen zijn opgenomen over de omvang, de te realiseren eindtermen, de begeleiding van de deelnemer en de gevallen waarin de overeenkomst kan worden ontbonden.

Bij 71 procent van de onderzochte opleidingen in het verslagjaar was de PO op deze punten volledig. De praktijkovereenkomsten van de BBL-opleidingen voldoen in 84 procent van de gevallen, bij BOL in 65 procent. De ervaringen met de praktijkovereenkomsten uit het vroegere leerlingwezen vormen mogelijk een verklaring voor de verschillen die zijn aangetroffen tussen BOL en BBL.

Evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies

Instellingen met een ondervertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies, moeten in een document vaststellen dat zij een evenredige vertegenwoordiging nastreven. Hoewel dit voor de meeste instellingen geldt, is een dergelijk document slechts bij enkele instellingen aangetroffen. Uit de Vernieuwingsmonitor BVE 1998/1999 (Vrieze en Laemers, 2000) blijkt dat het aantal instellingen toeneemt dat beleid formuleert om de

positie van vrouwen te verbeteren. In 1998/1999 was dat één op de drie instellingen. De Thermometer Vrouw en Management laat zien dat het aandeel van vrouwen in schaal 13 en hoger - doorgaans leidinggevende functies - de afgelopen jaren langzaam maar zeker is gestegen van 14 procent in 1994 naar 22 procent in 1999 (Tijssen en Wessels, 2000).

2.5.3 Conclusies

Bijna de helft van de OER-en vertoont één of meer gebreken. De meeste daarvan hebben betrekking op de regeling van het examen. Als er andere documenten bij worden betrokken, blijkt dat in de praktijk 60 procent van de OER-en functioneert. Het aantal opleidingen waarbij de OER onvoldoende duidelijkheid verschaft over de inrichting van de opleiding, is daarmee onaanvaardbaar hoog. Het aantal opleidingen waarbij de onderwijsovereenkomst niet aan de eisen voldoet, is met ruim 40 procent eveneens veel te hoog. De praktijkovereenkomsten voldoen weliswaar vaker aan de eisen, maar de 71 procent waarvoor dat geldt, is eveneens ontoereikend. Te meer omdat hier een externe partij (een bedrijf of instelling) bij het onderwijsproces is betrokken.
De rechten van de deelnemers worden zo inadequaat beschermd. De inspectie heeft de desbetreffende instellingen er op gewezen dat zij direct maatregelen moeten nemen om hierin verbetering te brengen. Het is zorgwekkend dat deze ernstige tekortkomingen niet direct vanuit de eigen kwaliteitszorg van de instellingen worden gesignaleerd en worden verholpen.

3 THEMA'S IN HET BEROEPSONDERWIJS EN DE VOLWASSENENEDUCATIE

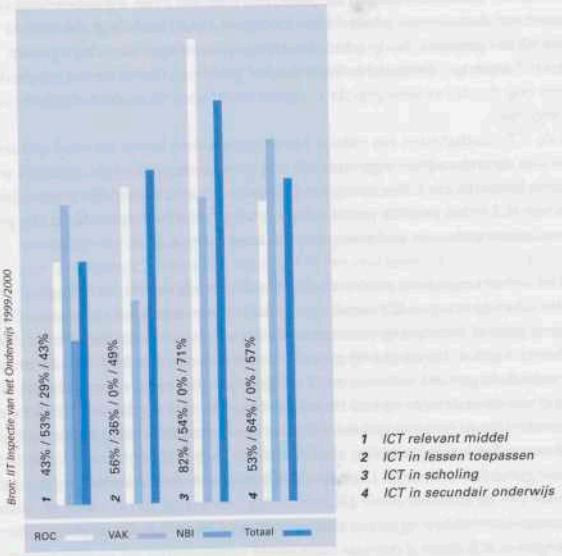
3.1 Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

3.1.1 Inleiding

De integratie van ICT in het onderwijs is een van de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen jaren. De inspectie kijkt naar integratie van ICT in de leermiddelen en de onderwijsleerprocessen, naar de ICT-expertise van docenten en naar de beleidsvoering op het terrein van ICT.

3.1.2 Bevindingen

Figuur 3.1.2 Integratie van ICT in verschillende aspecten van het onderwijsproces



Bron: IIT Inspectie van het Onderwijs 1999/2000

Integratie in leermiddelen en onderwijsleerprocessen

Integratie houdt in: het leren met behulp van en door middel van ICT. Dat is meer dan ICT enkel als leerobject en het leren werken met de algemene pakketten. Bij 43 procent van de ROC-opleidingen, 53 procent van de vakinstellingen en 29 procent van de NBI's is adequate hardware en educatieve software aanwezig en toegankelijk. Verder gaat het bij de integratie van ICT om de feitelijke onderwijskundige inzet van ICT-leer- en hulpmiddelen. Bij de ROC's was daarvan sprake in 56 procent van de beoordeelde lessenreeksen (overigens niet in elke les van een lessenreeks) en in 36 procent bij de vakinstellingen. In deze gevallen vervult ICT een educatieve functie in het onderwijsleerproces.

Integratie in expertise-ontwikkeling van de docenten
Ook is het de vraag of de instelling een scholingsbeleid voert waarbij zij expliciet aandacht besteedt aan de veranderende rol van de docent en de onderwijskundige inzet van ICT. Bij 82 procent van de ROC's en 54 procent van de vakinstellingen heeft men daarvoor plannen. Daar past de kanttekening bij dat de realisatie van deze plannen in de praktijk te wensen overlaat. Voorts zijn veel scholingsactiviteiten nog sterk gericht op de digitale basisvaardigheden. Scholing op het terrein van onderwijskundige integratie van ICT is ook in de BVE-sector nog steeds schaars.

De inspectie is positief over de vijfde IT-conferentie voor de BVE-sector in maart 2000. Er kwamen meer dan 1.500 deelnemers naar ruim 250 presentaties van hoge kwaliteit. Het merendeel van de presentaties had betrekking op de educatieve waarde van allerhande vormen van ICT en de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen in de BVE-opleidingen. Collega-docenten presenteerden aan elkaar en leerden van elkaar. Toch staat de invoering van elektronische leeromgevingen in de dagelijkse onderwijspraktijk nog in de kinderschoenen.

De ITS-monitor (Vrieze en Laemers, 2000) en de ICT-monitor (Ten Brummelhuis en Janssen Reinen, 2000d) bevestigen dit beeld. Het blijkt dat in de afgelopen twee jaar 90 procent van de docenten aandacht heeft besteed aan ICT-scholing. Gemiddeld was daarmee 42 uur gemoeid. Bij de acht belangrijkste prioriteiten voor scholing staan driemaal ICT-aspecten. Desondanks blijkt dat het gebrek aan kennis en vaardigheden van docenten nog steeds het belangrijkste knelpunt vormt voor de verdere integratie van ICT in het onderwijs.
De basale ICT-vaardigheden zijn redelijk aanwezig, maar de kennis en vaardigheden op het vlak van de onderwijskundige inzet zijn nog sterk onderontwikkeld. Duidelijk wordt ook dat de behoefte aan ICT-scholing het grootst is ten aanzien van het onderwijskundig gebruik van ICT in het primaire proces, direct gevolgd door het onderwijskundig gebruik in het secundaire proces en de kennis over moderne technologie.

Integratie in het secundaire proces en de beleidsvoering van de instellingen
Ten slotte is het de vraag of ICT wordt ingezet bij het verwerken van informatie. Daarbij wordt erop gelet of leerlingvolgsystemen en de deelnemersadministratie effectief door ICT ondersteund worden. Dit was bij 53 procent van de onderzochte ROC's en 64 procent van de vakinstellingen in voldoende mate het geval. Hierbij werd vooral gelet op de aanwezigheid van de systemen, niet op de kwaliteit van de opbrengst ervan. Zoals eerder al is opgemerkt, laat de beschikbaarheid van stuur- en managementsinformatie op basis van deze administratieve automatisering sterk te wensen over (zie hoofdstuk 2). Uit de ITS-vernieuwingsmonitor (Vrieze en Laemers, 2000) blijkt ook dat de verbeteringsprojecten op het vlak van de administratieve automatisering omvangrijk zijn in aantal en financieel beslag, maar deze hebben te maken met vertragingen in de feitelijke operationalisering. Investeringen in ICT staan al drie jaar hoog op de vernieuwings- en investeringsagenda. Het is echter de vraag of de ontwikkeling van inhoudelijke expertise, gericht op integratie van ICT in het secundaire proces van ondersteuning en beleidsvoering, daarmee gelijke tred houdt.

3.1.3 Conclusies
De omvangrijke investeringen in hardware, infrastructuur en randvoorwaarden hebben er toe geleid dat bij ongeveer de helft van de onderzochte instellingen voldoende ICT-voorzieningen aanwezig en toegankelijk zijn. Daardoor kunnen de basis-ICT-vaardigheden over het algemeen redelijk tot goed ontwikkeld worden. De integratie van ICT in de onderwijsleerprocessen laat echter nog te wensen over. Bij iets meer dan een kwart van de beoordeelde lessen was hier voldoende sprake van. Er zal meer geïnvesteerd moeten worden in de ontwikkeling van de onderwijskundige expertise van docenten op dit terrein, om dit te verbeteren.

3.2 Positie van allochtonen

3.2.1 Inleiding

Voor een beschrijving van de positie van allochtonen in de BVE-sector is het van belang onderscheid te maken tussen de beroepsopleidingen en de opleidingen educatie.
De verschillen daartussen zijn direct van invloed op de participatiegraad en prestaties van allochtone deelnemers. De analyse van de positie van allochtone deelnemers in de BVE-sector wordt bemoeilijkt door het feit dat instellingen allochtonen zeer verschillend registreren. Vooral in het beroepsonderwijs worden allochtone deelnemers vaak niet als zodanig geregistreerd of worden er verschillende definities gebruikt. Zoals in hoofdstuk 2 reeds werd opgemerkt, zijn ontwikkelingen in de positie van allochtonen hierdoor doorgaans moeilijk vast te stellen.

3.2.2 Bevindingen

Allochtonen in opleidingen educatie

ROC's hebben allochtone deelnemers die speciale educatieve trajecten volgen in het kader van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). Sinds 1998 zijn de gemeenten hiervoor de opdrachtgever. In 1999 waren er 22.562 individuele trajecten. Daarnaast zijn er allochtone deelnemers, die niet onder de WIN vallen, die gebruik maken van het aanbod NT2 dat op verschillende niveaus wordt aangeboden. Een derde categorie wordt gevormd door de tweede generatie allochtone jongeren die voortijdig het voortgezet onderwijs verlaten en alsnog via het VAVO een MAVO-diploma willen behalen of, in mindere mate, een HAVO- of VWO-diploma.

'Oudkomers' en nieuwkomers

De inspectie heeft geconstateerd dat de educatieve component van de inburgeringstrajecten in alle gevallen van voldoende kwaliteit is, vooral op de aspecten van het primaire proces. Onlangs heeft de Algemene Rekenkamer (2000a) onderzoek gedaan naar de besteding van de budgetten voor de inburgering van nieuwkomers en voor taalonderwijs aan 'oudkomers'. Aanleiding hiertoe was het probleem van de onderbenutting van de budgetten in relatie tot de bestaande wachtlijsten voor taalonderwijs. De Rekenkamer constateert onder meer grote lacunes in de informatievoorziening tussen de ROC's, gemeenten en ministeries. De doorlichtingen van de inspectie bevestigen dat de gegevensverzameling van het rendement van de inburgeringstrajecten nog fragmentarisch is. Diverse onderzoeken (Algemene Rekenkamer, 2000a; Smeets, Martens en Veenman, 2000) tonen aan dat een inburgeringstraject van gemiddeld zeshonderd uur (vastgestelde norm in de WIN) niet toereikend is voor het behalen van de eindtermen op het niveau van Staatsexamen NT2 (I of II). Desondanks blijkt het voor instellingen moeilijk te bepalen wat in dit kader de nominale studieduur is.

ROC's beschikken nauwelijks over kwantitatieve gegevens over de doorstroom van educatie naar beroepsopleidingen. Uit eigen waarneming heeft de inspectie kunnen constateren dat deze doorstroom nog beperkt is. In 1998 bleek er nogal wat te schorten aan de aansluiting van de educatieve trajecten voor allochtonen op het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt (Smeets, Martens en Veenman, 2000). Sindsdien zijn succesvolle initiatieven zoals taal-werkstages door meer ROC's overgenomen. Om dat laatste te bevorderen, is ook de rol van arbeidsvoorziening bij de opvang van nieuwkomers uitdrukkelijk in de wet (WIN) geregeld. Er zijn nog onvoldoende gegevens beschikbaar om over de effecten hiervan iets te zeggen. De inspectie constateert echter dat de doorstroom van nieuwkomers en oudkomers naar een beroepsopleiding in het ROC minimaal en incidenteel is. Op dit terrein hanteren de ROC's nauwelijks doelen en streefcijfers.
Verzuim en voortijdige beëindiging van het traject vormen een reëel probleem, waarvoor de onderwijsinstellingen én de gemeenten geen adequate oplossing bieden. De registratie is op dit punt bij de ROC's voldoende op orde, maar het ontbreekt de instellingen aan adequate maatregelen. De gemeenten treffen niet altijd de sancties die zij ter beschikking hebben.

Allochtonen in het beroepsonderwijs

Zoals in hoofdstuk 2 al is opgemerkt, voeren de meeste ROC's geen specifiek beleid ter verbetering van de positie van allochtonen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Het zijn vooral de ROC's in de grote steden die stellen dat specifiek allochtonenbeleid niet aan de orde is, omdat deze groep een groot deel van de populatie vormt. In plattelandsgebieden, waar allochtonen doorgaans niet meer dan enkele procenten van de bevolking vormen, gebruikt men in omgekeerde zin hetzelfde argument. Ook stelt men dat het stigmatiserend zou zijn deelnemers op etniciteit te registreren. De keerzijde hiervan is dat deze deelnemers als zodanig niet herkenbaar zijn bij de beoordeling van maatregelen om hun positie te verbeteren. Voor zover er actief beleid gevoerd wordt ter vergroting van de instroom aan de onderkant van het ROC (niveau 1 en 2) is het in algemene zin gericht op zogenoemde risicodeelnemers. Een allochtone achtergrond is hierbij een kenmerkende factor, naast bijvoorbeeld beperkte vooropleiding. Niet het allochtoon zijn, is het aanknopingspunt, maar de combinatie van factoren is een risico voor een succesvolle onderwijsloopbaan.

Instroom

Er lijkt sprake van een geleidelijke toename van allochtonen in het beroepsonderwijs, hoewel opgemerkt moet worden dat vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de betrouwbaarheid van de gegevens. Zoals in de inleiding van deze paragraaf werd gesteld, is de registratie van allochtonen een probleem. Dit feit wordt geïllustreerd door de kennelijke trendbreuk in 1997/1998. De deelname is in dit jaar onwaarschijnlijk hoog in vergelijking met voorgaande en daaropvolgende jaren, zonder dat daarvoor een plausibele verklaring bestaat.

De doorlichtingen wijzen uit dat er nauwelijks sprake is van actieve werving van allochtonen voor opleidingen en niveaus waarin zij zijn ondervertegenwoordigd. Hoewel exacte cijfers ontbreken, zijn allochtonen in een ROC vooral te vinden in de economische sector. In de andere sectoren treft men ze vaker aan bij de niveau-1- en niveau-2-opleidingen dan bij niveau 3 en 4. Dat is het meest duidelijk in de techniek. ROC's veronderstellen dat beroepen in de zakelijke dienstverlening onder allochtonen een hogere status hebben dan beroepen in de zorgsector of de bouw.
De inspectie heeft in het verslagjaar een vooronderzoek gedaan op basis van de veronderstelling dat allochtone deelnemers drempels ondervinden bij het vinden van een BPV-plaats als zij een BBL-opleiding willen volgen en daardoor sneller kiezen voor een BOL- opleiding. Voor dit onderzoek heeft het CINOP een telefonisch survey gedaan onder 265 functionarissen bij de instellingen. Een kwart van de respondenten bevestigde dat het voor allochtone leerlingen moeilijk is om een BPV- plaats te bemachtigen. Het probleem wordt vooral herkend in de sector economie, nauwelijks in de sector gezondheidszorg en in de vakscholen. Er is daarbij geen verschil tussen de leerwegen. De problematiek doet zich in de techniek vooral voor op de laagste twee niveaus, in de economie vooral op de niveaus 2 en 3 en in de gezondheidszorg vooral op het hoogste niveau. Voor tweederde van de opleidingen - waar het probleem wordt onderkend - is de problematiek niet nieuw: het is altijd al moeilijk geweest voor allochtone leerlingen om een BPV-plaats te bemachtigen.

Uit onderzoek van het ROA (2000) blijkt dat allochtone schoolverlaters, als zij opnieuw moesten kiezen, vaker dan autochtonen een andere opleiding
of helemaal geen opleiding meer zouden kiezen. Opmerkelijk is dat dit voor alle sectoren van het beroepsonderwijs geldt. Hieruit spreekt een duidelijke opdracht voor de ROC's om de voorlichting aan allochtonen op dit punt te verbeteren. De doorlichtingen wijzen uit dat de voorlichting die de ROC's verzorgen, in het algemeen van voldoende kwaliteit is. Daarbij besteedt men maar zelden specifieke aandacht aan culturele aspecten die de beroepskeuze beïnvloeden. Ook bedrijfstakken met vacatureknelpunten zouden een dergelijke voorlichting ter hand moeten nemen.

Doorstroom (intern rendement)

De kwaliteit van de gegevensverzameling van ROC's is nog onvoldoende om een betrouwbaar inzicht te verschaffen in het interne rendement van de opleidingen en meer in het bijzonder in hoeverre doelgroepkenmerken hierop van invloed zijn. De uitvalscijfers die de inspectie bij de doorlichtingen per leerjaar opvraagt, laten zien dat in het eerste leerjaar een uitvalpercentage van 30 procent geen uitzondering is. In het verslagjaar heeft de inspectie onderzoek gedaan (Inspectie van het Onderwijs, 2000l) naar de factoren die van invloed zijn op het voortijdig schoolverlaten en in hoeverre er hierbij sprake is van verschillen tussen allochtonen en autochtonen. Het onderzoek laat geen significante verschillen zien tussen allochtone en autochtone uitvallers. Wel lijkt het er op dat allochtone uitvallers het sociale klimaat, het normoverschrijdend gedrag en de begeleiding als negatiever ervaren dan de autochtone uitvallers. Ook geven zij voor de uitval vaker redenen die te maken hebben met de zwaarte van de opleiding en noemen zij minder vaak de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt. De ROC's zijn doordrongen van de noodzaak om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Vaak zijn daartoe verbeteringen doorgevoerd in de intake en begeleidingsstructuur.

De commissie Marokkaanse jeugd heeft gepleit voor een aanpassing van de bestaande werkwijzen en werkmethoden in het algemene beleid van instellingen voor deze doelgroep (MDW Werkgroep Voortijdig Schoolverlaten, 2000). De commissie heeft voorgesteld om begeleiders en mentoren van Marokkaanse afkomst aan te stellen bij scholen en andere instituties. Inmiddels is bij enkele ROC's ervaring opgedaan met zogenoemde mentorprojecten. Hoewel er nog geen kwantitatieve gegevens over de effecten bekend zijn, lijkt het instrument een bijdrage te leveren aan een meer succesvolle positie van de deelnemers tijdens opleiding en werk.

Bij vrijwel alle onderzochte instellingen heeft de inspectie geconstateerd dat de krappe arbeidsmarkt een aanzuigende werking heeft op de allochtone deelnemers aan het NT2-onderwijs. Soms slaagt men er in deze deelnemers nog enige tijd vast te houden door hen in te schrijven voor een extensieve avondopleiding NT2, maar meestal biedt dat slechts voor een korte periode soelaas. Niet zelden keren deze te vroeg vertrokken deelnemers na enige tijd terug naar de instelling om alsnog de opleiding af te maken, omdat zij zelf hebben vastgesteld dat zij nog te weinig Nederlands beheersen om zich op de arbeidsmarkt staande te kunnen houden.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het percentage gediplomeerde allochtonen, verdeeld naar niveau en leerweg. Opvallend is het relatief hoge percentage in de beroepsopleidende leerweg op niveau 1 en 2.

Tabel 3.2.2a Gediplomeerde uitstroom allochtonen in procenten

	Niveau 1 - 2		Niveau 3 - 4	
	BOL	BBL	BOL	BBL
Techniek	12	4	5	4
Economie	14	9	6	5
Gezondheidszorg	7	7	6	4
Gedrag & maatschappij	-	-	6	17
Totaal	12	6	5	5

Bron: ROA (2000)

Uitstroom (extern rendement)

ROC's verzamelen nog nauwelijks gegevens over het externe rendement van hun opleidingen. Onderstaande gegevens van het ROA laten zien dat relatief meer allochtone deelnemers op niveau 1 en 2 een dagopleiding vervolgen dan autochtone deelnemers. Hoewel beide groepen in ongeveer gelijke mate kiezen voor betaald werk, is de werkloosheid onder allochtone schoolverlaters op dit niveau beduidend hoger dan onder autochtone schoolverlaters.

Op niveau 3 en 4 blijkt dat iets meer dan de helft van de BOL-deelnemers, zowel allochtoon als autochtoon, na de opleiding kiest voor betaald werk en dat van de overige schoolverlaters relatief iets meer allochtonen dan autochtonen kiezen voor een vervolgstudie. Bij BBL-deelnemers op niveau 3-4 is dit verschil beduidend groter: relatief meer autochtonen kiezen voor betaald werk en relatief meer allochtonen kiezen voor een vervolgopleiding.

Tabel 3.2.2b Bestemming van schoolverlaters

		studie	BBL	betaald werk	werkloos	anders
BOL	allochtoon	35	6	52	2	5
niv. 1 / 2	autochtoon	24	10	63	0	3
BOL	allochtoon	41	1	54	1	2
niv. 3 / 4	autochtoon	36	1	59	1	2
BBL	allochtoon	2	3	77	12	5
niv. 1 / 2	autochtoon	4	8	83	1	4
BBL	allochtoon	10	9	64	9	8
niv. 3 / 4	autochtoon	2	5	89	1	3

Bron: ROA (2000)

De intrede op de arbeidsmarkt verloopt voor allochtone schoolverlaters niet even soepel als voor autochtone schoolverlaters. Hoewel het zoeken naar werk door de krapte op de arbeidsmarkt meestal niet langer dan een maand duurt, zijn hier toch verschillen zichtbaar tussen allochtone en autochtone schoolverlaters: de intredewerkloosheid bedraagt voor de allochtonen gemiddeld bijna een maand en voor de autochtonen nauwelijks twee weken. Het verschil is het grootst bij BBL- schoolverlaters op niveau 1 en 2. Daarbij krijgen allochtone schoolverlaters relatief vaker dan autochtone schoolverlaters een flexibel arbeidscontract. Het blijkt voor jongeren uit minderheidsgroepen ook moeilijker om een baan te behouden (Smeets, Martens en Veenman, 2000). Het SCP (Tesser, Mertens en Van Praag, 1999) pleit in zijn rapport voor aanvullende, specifieke beroepsgerichte scholing.
Deze gegevens tonen aan dat allochtonen na afronding van hun opleiding bij het vinden van werk grotere problemen ondervinden dan autochtonen. Het is aannemelijk dat de oorzaken van deze problemen dezelfde zijn als bij het vinden van een BPV-plaats. Opvallend is dat allochtone schoolverlaters bij hun intrede op de arbeidsmarkt een hoger bruto uurloon ontvangen dan autochtone schoolverlaters. Wellicht is dit te verklaren door het verschil in leeftijd waarop deelnemers de opleiding afronden.

3.2.3 Conclusies

Het probleem dat allochtone leerlingen in het beroepsonderwijs moeite hebben met het verwerven van een BPV-plaats, herkent een kwart van de respondenten. Dit is vooral het geval in de sector economie en in mindere mate in de sector techniek. In de sector zorg en welzijn en in de vakscholen herkent men het probleem nauwelijks.
De beschikbare gegevens over de deelname van allochtonen aan het secundaire beroepsonderwijs vertonen een geleidelijk stijgende lijn voor de beide leerwegen, maar moeten voorzichtig gehanteerd worden. Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat de registratiesystemen van de ROC's nog onvoldoende functioneren om te kunnen spreken van betrouwbare cijfers. Ondanks de stijgende lijn is er sprake van een lagere deelname aan de BBL-leerweg en is er nog altijd sprake van een ondervertegenwoordiging van allochtonen in het beroepsonderwijs.

Bovenstaande gegevens zijn voornamelijk afkomstig van ITS en ROA, die op beperkte schaal informatie hebben over het externe rendement en de positie van allochtonen op de arbeidsmarkt. BVE-instellingen verzamelen niet systematisch gegevens over het interne rendement van de beroepsopleidingen in relatie tot etniciteit. De WEB stelt dat instellingen maximaal toegankelijk moeten zijn, in het bijzonder voor kansarme groepen. Uit de doorlichtingen blijkt dat bij 39 procent van de opleidingen sprake is van doelgroepenbeleid (zie ook paragraaf 2.1.2). Een definitie van het begrip allochtoon wordt noch in de

BVE-sector noch in andere sectoren eenduidig gegeven. Daardoor kunnen beleidsdoelstellingen op bestelniveau en op instellingsniveau nauwelijks in operationele termen worden vertaald. Van een betrouwbare resultaatmeting kan dan ook geen sprake zijn. Door het ontbreken van betrouwbare gegevens over het onderwijsrendement gerelateerd aan etniciteit, is het onmogelijk om een helder beeld te geven over de positie van allochtonen in het BVE-onderwijs.

3.3 Gebruik van programmatijd

3.3.1 Inleiding

Het wettelijke kader voor programmatijd in de BVE-sector

Het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (VAVO) kenden vroeger uitvoerige voorschriften voor onderwijstijden. Sinds de invoering van de SVM-wet in 1991 zijn er geen voorschriften meer voor het aantal lesuren en de verdeling daarvan over onderdelen of deelkwalificaties. De WEB bepaalt dat de studielast van een beroepsopleiding veertig weken van veertig uren studie omvat, maar geeft niets aan over de verantwoording van de werkelijk gebruikte onderwijstijd. De instellingen kunnen binnen de normatieve studielast die voor elke beroepsopleiding bij de eindtermen is aangegeven, zelf de studielast programmeren. Voor toepassing van de Wet Studiefinanciering (WSF) en de Wet Tegemoetkoming Studiekosten (WTS) komen alleen opleidingstrajecten in aanmerking, die voldoen aan de eisen die deze wetten stellen aan de onderwijstijd. De WSF bepaalt dat een opleiding in de BOL die recht geeft op studiefinanciering een totale studielast moet hebben van zestienhonderd uren. Tevens moeten in elk studiejaar minimaal 850 contacturen onder verantwoordelijkheid van de instelling worden besteed aan onderwijsactiviteiten. Ook hierbij is niets aangegeven over de verantwoording van studielast en contacturen. De wetgever heeft zich ertoe beperkt voor te schrijven dat opleidingstrajecten die aan de eisen van de WSF of de WTS voldoen, in de OER moeten worden genoemd.

3.3.2 Bevindingen

Programmatijd in het beroepsonderwijs

Contacttijd is niet alleen meer klassikaal onderwijs en stage, zoals in de traditionele onderwijsvormen. Het gebruik van ICT en open leercentra vraagt om een aanpassing van dit begrip. Als contacttijd rekent de inspectie in principe alle leeractiviteiten die als zodanig in de OER worden verantwoord en waarbij is voorzien in de begeleiding van de deelnemers door een docent. In het verslagjaar bleek dat vrijwel alle instellingen de minimumeis van 850 klokuren in de OER verantwoord hadden. Bij controle van de geprogrammeerde contacttijd bleek echter 26 procent van de BOL-opleidingen niet aan de norm te voldoen. Bepaalde activiteiten bleken ten onrechte als contacttijd te zijn gerekend, zoals de facultatieve mentoruren, de uren besteed aan herexamens, de individuele inhaallessen en de kennismakingsweek. De meeste instellingen hebben weinig gegevens voor de verantwoording achteraf van de feitelijk bestede programmatijd. In de door de inspectie bezochte lessen werd de programmatijd goed gebruikt in 80 procent van de onderzochte opleidingen.

Programmatijd in de educatie

Bij de educatie baseren de instellingen de programmering van de onderwijstijd op het gemeentelijke beleid. Uitgezonderd de inburgeringstrajecten voor nieuwkomers, die volgens de WIN minimaal zeshonderd uren moeten omvatten, stellen de gemeenten zelden nadere eisen aan de omvang van de programmatijd. Uit de doorlichtingen blijkt dat vrijwel overal de geprogrammeerde onderwijstijd goed benut wordt.

In het verleden heeft de inspectie in rapporten over het NT2-onderwijs meerdere malen geconstateerd dat de effectiviteit van dit onderwijs aanmerkelijk toeneemt als de wekelijkse programmatijd toeneemt. Op grond daarvan heeft zij gepleit voor een intensivering van dit onderwijs. Inmiddels is duidelijk dat dit in vrijwel alle instellingen is gerealiseerd. Niet alleen de intensiteit is van belang, maar ook het totaal aantal uren dat nodig is voor het bereiken van de eindtermen. Mét de Algemene Rekenkamer vindt de inspectie dat het ontbreken van een normatieve tijdsaanduiding bij die eindtermen, gebaseerd op onderwijsinhoudelijk onderzoek naar het gemiddeld benodigde aantal uren, de effectiviteit en het rendement van het NT2-onderwijs ernstig belemmert. Wel leiden de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan met het NT2-onderwijs in het BVE-veld tot de voorzichtige veronderstelling dat voor het kunnen volgen van een beroepsopleiding op niveau 1, het gemiddelde aantal benodigde uren voor een NT2-opleiding rond negenhonderd ligt.

Tijdverlies

Tijdverlies ontstaat zowel door schoolgebonden factoren als door kenmerken van deelnemers. Ongeacht de oorzaak heeft het een nadelige invloed op de motivatie van de deelnemers en op de effectiviteit van het onderwijs. Bij de inrichting van de onderzochte beroepsopleidingen van de ROC's zijn tekortkomingen gesignaleerd ten aanzien van de tijdsindeling. Bij ruim 40 procent van de opleidingen is deze niet flexibel ingericht en niet gericht op maatwerk. Vaak ontbreken de mogelijkheden voor een flexibele in- en uitstroom waardoor deelnemers te maken krijgen met wachttijd of niet in de gelegenheid zijn de opleiding te volgen in hun eigen tempo. Bij 26 procent is er onvoldoende aansluiting op het toeleidend onderwijs waardoor overbodige herhalingen plaatsvinden of lacunes ontstaan. Men houdt onvoldoende rekening met eerder of elders verworven kwalificaties van de deelnemer. Bij 26 procent ontbreekt de mogelijkheid tussentijds van leerweg of niveau te veranderen.

Bij de uitvoering van het onderwijs treedt tijdverlies op door verzuim en lesuitval. Ook in 2000 blijken de meeste instellingen heldere regels te hebben voor afmelding indien niet aan de lessen kan worden deelgenomen. Ongeoorloofd verzuim is in die regels doorgaans gedefinieerd. Sommige instellingen staan de deelnemer toe een bepaald percentage van de lessen zonder opgaaf van redenen te verzuimen. Omdat zowel bij de bekostiging als bij de studiefinanciering wordt uitgegaan van het daadwerkelijk volgen van het geprogrammeerde onderwijs, beschouwt de inspectie een dergelijke verzuimregeling als ongewenst. Lesuitval komt vooral voor door ziekte van de docent. Ook het uitvoeren van andere taken door de docent en het niet kunnen aantrekken van een vakbekwame docent leiden tot lesuitval. Uitzonderingen buiten beschouwing gelaten, vindt bij de doorgelichte instellingen geen systematische registratie plaats van lesuitval.

Doorstroom van educatie naar beroepsonderwijs en effectief gebruik van programmatijd

Nog steeds staan de opleidingen in de educatie en de beroepsopleidingen relatief los van elkaar. Bij 82 procent van de doorgelichte opleidingen zijn geen concrete maatregelen aangetroffen ter bevordering van de doorstroom van educatie naar beroepsonderwijs. Wel nemen vele ROC's initiatieven tot verbetering. Allochtone deelnemers volgen doorgaans eerst een NT2-opleiding of een inburgeringstraject en daarna eventueel een beroepsopleiding. Sommige instellingen bieden beide opleidingsvormen geïntegreerd aan, wat tijdwinst kan betekenen. Door een dergelijke aanpak maakt de allochtone deelnemer reeds na de intake ook kennis met het beroepsonderwijs en is er geen overstap meer nodig.

3.3.3 Conclusies

Van de onderzochte BOL-opleidingen voldeed 26 procent niet aan de 850-urennorm voor de WSF, terwijl deze opleidingen niet door de instellingen werden aangemerkt als opleidingen waarvoor geen studiefinanciering geldt.

Er ontstaat verlies van programmatijd door de wijze waarop de programma's worden ingericht. Meer flexibiliteit in het beroepsonderwijs, een betere aansluiting op het toeleidend onderwijs, meer vrijstellingen voor eerder of elders verworven kwalificaties en meer mogelijkheden tot verandering van niveau en leerweg en van tussentijdse in-, door- en uitstroom zijn geboden om dit tijdverlies terug te draaien. Er zijn redenen om aan te nemen dat hierdoor niet alleen de tijd beter kan worden benut, maar ook het voortijdig schoolverlaten kan worden teruggedrongen.
Het management in de BVE-instellingen zal zich in de komende jaren meer expliciet moeten richten op het gebruik van programmatijd. Het is daarbij niet alleen van belang dat correct wordt geprogrammeerd volgens de wettelijke vereisten: een verantwoording achteraf van de feitelijk bestede tijd is minstens even belangrijk.
Ter wille van het eigen beleid van de instellingen en met het oog op de publieke verantwoording van relatief autonome instellingen is het gewenst dat ook op dit punt de prestaties van de instellingen beter zichtbaar worden gemaakt.

4 NABESCHOUWING

In het verslagjaar is driekwart van de onderzochte *opleidingen* op meer dan de helft van de standaarden positief beoordeeld. Bij de *onderwijsinstellingen* kwam de inspectie tot sterk uiteenlopende oordelen over de domeinen waarop de werkzaamheden van de instellingen betrekking hebben. Toegankelijkheid en primair proces werden op 90 procent van de instellingen voldoende beoordeeld; daarentegen werd kwalificering maar bij 43 procent en kwaliteitszorg slechts bij 9 procent als voldoende beoordeeld. In positieve zin vielen vooral op: de opbouw van de lessen, de begeleiding en het pedagogische klimaat. Van een volledige kwaliteitszorgcyclus waarbij men systematisch nagaat of alle doelstellingen van het onderwijsproces worden bereikt, is bij de meeste instellingen nog lang geen sprake. Het blijkt dan ook dat zich op vitale punten van het onderwijs ernstige gebreken voordoen.

Bij bijna de helft van de onderzochte opleidingen vertoonde de OER één of meer gebreken. In samenhang met andere documenten bleek dat meer OER-en in de praktijk wel functioneren. Toch waren de rechten en plichten van de kandidaten bij 40 procent van de opleidingen onvoldoende beschermd, vooral in de examenregeling. Van de BOL-opleidingen voldeed ruim een kwart niet aan de WSF- urennorm. Bij de opleidingen waarvan de examens werden beoordeeld, voldeed ruim een derde van de opgaven niet aan de eisen van representativiteit van de eindtermen en het beheersingsniveau. Er zijn bij de instellingen nog weinig gegevens over zaken als intern en extern rendement, deelname van allochtonen, programmatijd, kwaliteit van de BPV en kwaliteitsborging van de toetsing en afsluiting. De inspectie vindt dat deze tekortkomingen onvoldoende in de instellingen worden gesignaleerd in het kader van de systematische kwaliteitszorg die op grond van de WEB is vereist. Men stuurt in instellingen weinig op basis van deze gegevens.

Bij het zoeken naar een rode draad in deze bevindingen zijn drie aspecten van de onderwijskundige bedrijfsvoering in de instelling van belang: de ontwikkeling van besturingsinformatie, de aansturing van de onderwijsverbetering en de verbinding van de onderwijsverbetering met kwaliteitszorg en -borging. Deze aspecten hangen samen met het vraagstuk van onderwijskundig leiderschap in de instellingen zoals in eerdere Onderwijsverslagen is betoogd. Daar komt nog een ander element bij: de schaal in de instellingen. Gezien de omvang van de bestuurlijke eenheden, lijkt het er op dat de ROC-vorming heeft geleid tot een adequate schaal en clustering van opleidingen. Binnen de instellingen vallen echter de versnippering en kleine schaal op. De gemiddelde opleiding in het beroepsonderwijs heeft 53 deelnemers. De gemiddelden per instelling variëren van 11 tot 150 per opleiding (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2000). Hierbij past de opmerking dat er nog opleidingen in opbouw zijn. Dat neemt niet weg dat er veel opleidingen zijn met één of soms zelfs minder dan één deelnemersgroep per leerjaar en teams van slechts enkele docenten die bovendien aan verschillende opleidingen verbonden zijn. In deze situatie dreigt het gevaar dat docenten het contact met vakgenoten ontberen en dat ze in een isolement komen. Uit het oogpunt van kwaliteitsbevordering is dat niet ideaal.

Telkens blijkt dat de basale administratieve automatisering nog te wensen overlaat. Adequate managementinformatie over cruciale zaken als instroomkenmerken van deelnemers, het proces van toetsing en afsluiting, de inrichting van de BPV, de feitelijke besteding van programmatijd, het behaalde rendement en andere door de instelling geleverde prestaties zijn er onvoldoende of ontbreken geheel. De voorwaarden voor sturing en uitoefening van onderwijskundig leiderschap zijn daardoor niet vervuld. Veel instellingen werken aan de verbetering van de informatievoorziening, maar dat gaat nog traag. Bovendien zijn er geen externe eisen of aansporingen om te komen tot een dergelijke informatievoorziening of prestatie-indicatoren. Ook uit de Vernieuwingsmonitor van het ITS blijkt dat projecten op dit vlak vaak vertraging oplopen. De zichtbaarheid van eenduidig vastgestelde prestaties is evenwel een conditio sine qua non voor een syste-

matiek van kwaliteitszorg en voor het voeren van een adequaat beleid door de instellingen. Dit geldt niet alleen voor het centrale management, maar ook voor het niveau van de sectoren en de opleidingen.

Dit gebrek aan gegevens leidt er op bestelniveau toe dat de opbrengsten van het beroepsonderwijs onvoldoende zichtbaar zijn voor belanghebbende partijen zoals deelnemers, ouders, het bedrijfsleven en het parlement. In de bestuurlijke vernieuwingsoperaties van de laatste vijftien jaar staat de informatieverstrekking steeds hoog op de agenda, maar zonder het gewenste effect. In bestuurlijke verhoudingen waarbij de instelling zelf verantwoordelijk is voor de inrichting van het onderwijs en de kwaliteitsbewaking, past een openbare verantwoording. Zoals in Koers BVE werd opgemerkt, vraagt meer ruimte voor autonomie en zelfregulering om beter zichtbare prestaties van instellingen. Daarvoor zijn afspraken nodig over de grootheden waarin deze prestaties worden uitgedrukt, maar deze ontbreken nog steeds. De tijd lijkt rijp dat de overheid zelf de regie gaat voeren over het zichtbaar maken van de geleverde prestaties van de instellingen en het initiatief daarvoor niet meer geheel aan de partijen zelf overlaat.

Op instellingsniveau zien we nog meer lacunes in de informatievoorziening. Zo valt het ontbreken van kwaliteitsborgings-informatie over toetsen op. In toenemende mate beschrijft men de procedures wel systematisch, maar er is weinig controle op de uitvoering ervan. Dezelfde problemen zijn er rond de interne controles van wettelijke documenten. Ook blijkt de administratieve organisatie rond innovatieprojecten in de instellingen slecht ontwikkeld. Daardoor is sturing op in- en output van vernieuwingen bijna onmogelijk. Steeds vaker maken instellingen eigen budgetten vrij voor vernieuwing en innovatie. Deze zijn soms verbonden met subsidies uit andere bronnen. De focus van de vernieuwingsprogramma's in de instellingen is niet altijd even scherp. Vele instellingen kennen veel projecten en prioriteiten. De relatie tussen de diverse vernieuwingsactiviteiten is niet altijd even helder. Mede door de vaak kleine omvang van de opleidingsteams en het grote aantal opleidingen is het moeilijk voor elke opleiding systematisch te werken aan onderwijsverbetering. De teams getroosten zich vaak veel inspanningen om de kwaliteit van het primaire proces te verbeteren. Alom werkt men aan kleinere en grotere verbeteringen zoals het inzetten van nieuwe leermiddelen waaronder vormen van ICT, maar ook het ontwikkelen van nieuwe werkvormen als zelfgestuurd leren, projectonderwijs en probleemgestuurd onderwijs. Veel van deze inspanningen worden in een tamelijk geïsoleerd verband ondernomen en de continuïteit is niet gewaarborgd. Ook op het terrein van de integratie van ICT laten het leren van elkaar en een systematische aanpak nog veel te wensen over. Tijdens de gesprekken met docenten en deelnemers blijkt vaak een grote betrokkenheid bij de verbetering van de opleiding. Het kader en het leiderschap waarbinnen die betrokkenheid concreet kan worden omgezet in verbeteringsactiviteiten is echter vaak niet duidelijk aanwezig. Naast deze inhoudelijke onderwijskundige aansturing is het noodzakelijk dat er meer aandacht komt voor de organisatievorm op de werkvloer van de instellingen door het opnieuw inrichten van de organisatie en het verhelderen van sturings- en coördinatietaken op het niveau van de opleidingen.

Dat biedt dan een structuur waarbinnen de systematische kwaliteitszorg een plaats kan krijgen. In veel gesprekken in opleidingen stellen docenten dat zij systematische kwaliteitszorg vooral zien als een activiteit van staffunctionarissen elders in de organisatie. Zij voelen zich vooral verantwoordelijk voor de kwaliteit van alledag, zonder een relatie met de systematiek te leggen. Juist door een directe koppeling met de zorg voor kleine kwaliteit en de kwaliteit van alledag kan die kwaliteitszorg concreter en effectiever worden. Ook hier speelt het vraagstuk van de kwaliteit en beschikbaarheid van de informatie. Ook voor opleidingsteams is de continue beschikbaarheid van voortgangsinformatie en rendementsgegevens essentieel.

De eerste ervaringen met externe legitimering zijn redelijk positief. Over het algemeen kunnen de exameninstellingen de inhoudelijke kwaliteitsborging van examenopgaven adequaat verzorgen. Verbeteringen zijn nog nodig wat betreft de afspraken tussen examen- en onderwijsinstellingen over de logistiek, het proces van afname, de beoordeling en de verwerking. Het ontbreekt aan een ordenend kader waarbinnen de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen kunnen worden afgebakend en waaraan men de afspraken kan toetsen.

De inspectie maakt zich niet alleen zorgen over de ontwikkeling van de kwaliteitszorg en het zelfcorrigerend vermogen van de onderwijsinstellingen. Zij heeft geconstateerd dat de kwaliteit van het onderwijs bij een kwart van de onderzochte opleidingen beduidend te wensen overlaat. Met de invoering van de WEB heeft de wetgever willen vermijden dat onderwijsinstellingen in een keurslijf van landelijke regels worden geperst. De inrichting van het onderwijs en de examens is in belangrijke mate aan de instellingen zelf overgelaten, waarbij deze ter zake regelingen moeten treffen. Nog te vaak constateert de inspectie dat instellingen het nalaten uitwerking te geven aan elementaire opdrachten, zoals bij de examenregelingen in de OER op grote schaal is gebleken. De introductie van externe legitimering heeft een positief effect op de kwaliteit van de examens, maar de grote hoeveelheid afspraken die tussen onderwijs- en exameninstellingen moeten worden gemaakt om hieraan uitvoering te geven, leidt tot ondoorzichtige situaties. Het zorgelijke is dat de tekortkomingen die de inspectie constateert in de kwaliteit van het onderwijs - de geleverde prestaties - niet worden gesignaleerd en gecorrigeerd in de kwaliteitszorgsystemen van de instellingen.

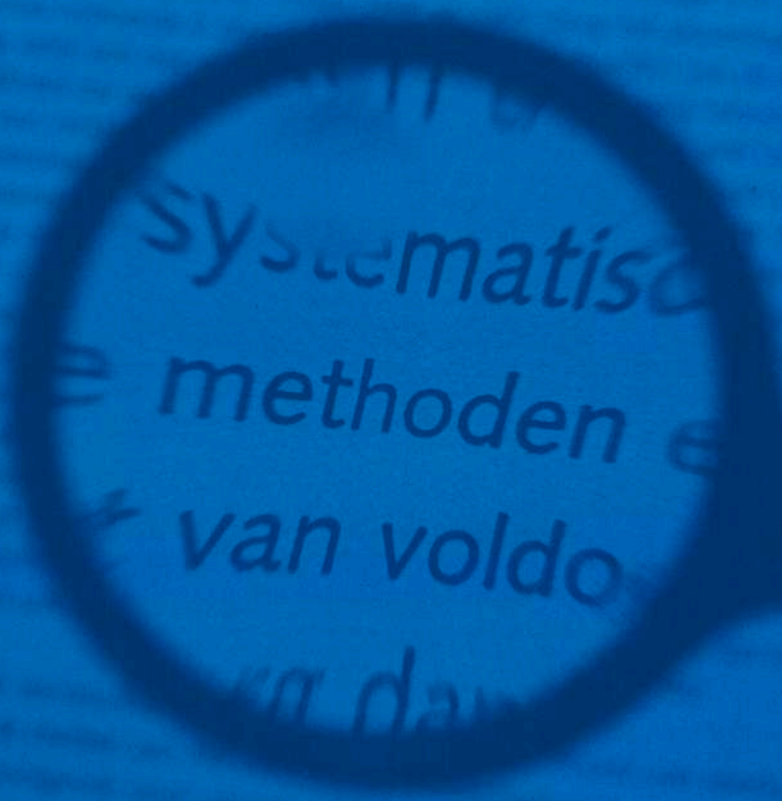
De conclusie is dat op het terrein van onderwijskundig leiderschap, sturing, organisatieontwikkeling, informatievoorziening en kwaliteitszorg weliswaar stappen gezet worden, maar dat de ontwikkelingen te traag verlopen. De autonome instellingen zijn vrij om hun onderwijs in te richten en zijn zelf verantwoordelijk voor de borging van de kwaliteit ervan. Een essentiële voorwaarde daarvoor is dat zij over voldoende managementinformatie beschikken om hun eigen prestaties te kunnen beoordelen en te kunnen bijsturen. Bovendien hoort bij autonomie het zichtbaar maken en publiekelijk verantwoorden van die prestaties. De huidige stand van zaken is dat het zelfcorrigerend vermogen van de meeste instellingen nog niet genoeg is ontwikkeld. De managementinformatie waarover de meeste instellingen beschikken, is te weinig informatief over de eigen prestaties en is ongeschikt om goed te sturen. Als gevolg van het niet zichtbaar maken van de geleverde prestaties, komt er tot op heden weinig terecht van de publieke verantwoording van de autonome instellingen.

BIJLAGE

Overzicht onderzochte instellingen

14NZ	Menso Alting College voor Gereformeerd MBO	Groningen
24CE	Gelders opleidingsinstituut voor schoonheidsverzorging	Arnhem
24CJ	Instituut De Vries Kok BV	Groningen
24CK	Schoonheidsinstituut Penso Garmes	Nijmegen
24CX	Haarlemse Akademie v. lichaamsverzorgende beroepen	Uitgeest
24JT	All Inn Kapperscollege	Alkmaar
24KT	Kappers opleidingsschool	Tilburg
24YG	Amice Opleidingscentrum	Barneveld
25RZ	Kappersleergang Rijssen	Rijssen
25VA	Privé Coiffures vakopleiding	Hoorn
25VM	Kapperscollege Limburg BV	Sittard
25ZH	Stichting Nederlandse Kappersakademie	Rotterdam
26DL	Kappersacademie	Heerlen
26DP	Kappersacademie Hair Point	's-Gravenhage
26EN	Kappers Opleidingsinstituut	Heerlen
26RC	Kappersopleiding Nederlandse Kappersakademie	Amsterdam
26TT	Brabantse kappersacademie	Roosendaal
26TX	Kappersopleiding Doetinchem	Doetinchem
04CY	ROC Gelders Rivierengebied	Tiel
05EL	ROC Westerschelde	Terneuzen
08PG	ROC Friese Poort	Leeuwarden
24ZZ	ROC Graafschap College	Doetinchem
25LF	ROC Rijn IJssel College	Arnhem
25LL	ROC De Amerlanden	Amersfoort
25LN	ROC Midwest Groep	Zoetermeer
25LP	ROC Zadkine	Rotterdam
25LT	ROC Gilde Opleidingen	Roermond
25LX	ROC Baronie College	Breda
25MA	ROC Leiden	Leiderdorp
25PL	ROC Leeuwenborgh Opleidingen	Maastricht
25PT	ROC Horizon	Heiloo
25PX	ROC Nova College	Haarlem
02KF	Sint Lucas	Boxtel
02OV	Leidse Instrumentmakersschool	Leiden
02PA	Grafisch Lyceum Amsterdam	Amsterdam
02PG	Hout-en Meubileringscollege MBO	Rotterdam
02PK	Nimeto	Utrecht
02PN	CIBAP	Zwolle
04NZ	SOMA College	Harderwijk
05DZ	Grafisch Lyceum Eindhoven	Eindhoven
23KG	Grafisch Lyceum Utrecht	Utrecht
18XX	Berechja College	Urk
23JA	Grafisch Lyceum Rotterdam	Rotterdam

Voor de ROC's geldt dat steeds een zodanig selectie is gemaakt dat er sprake was van een goede spreiding over de sectoren van het beroepsonderwijs (techniek, economie en zorg en welzijn) en over de twee leerwegen beroepsopleidend (BOL) en beroepsbegeleidend (BBL) als ook een spreiding over de vier kwalificatieniveau's. Bij de ROC's is ook steeds een opleiding inburgering binnen de educatie onderzocht. Bij de vakinstelling is steeds een afspiegeling van het aanbod van de technische opleidingen van die instellingen onderzocht. Dat geldt ook voor de NBI's. In het verslagjaar zijn met name kappersopleidingen en lichaamsverzorgende beroepsopleidingen geselecteerd.


methoden
van voldo

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 195

1 INLEIDING 199

2 DE KWALITEIT VAN HET HOGER ONDERWIJS 201
2.1 Inleiding 201
2.2 Wetenschappelijk onderwijs 201
2.2.1 Onderwijsinhoud 201
2.2.2 Onderwijsproces 202
2.2.3 Resultaten (rendementen en verblijfsduur) 202
2.2.4 Randvoorwaarden 204
2.2.5 Opleidingen met (langdurige) ernstige tekortkomingen 206
2.3 Hoger beroepsonderwijs 207
2.3.1 Onderwijsinhoud 207
2.3.2 Onderwijsproces 208
2.3.3 Resultaten (rendementen en verblijfsduur) 209
2.3.4 Randvoorwaarden 211
2.3.5 Opleidingen met (langdurige) ernstige tekortkomingen 213
2.4 Aangewezen hoger onderwijs 214
2.4.1 Externe kwaliteitszorg 214
2.4.2 Aanvragen voor aanwijzing 214
2.5 Beschouwing kwaliteitszorg 214
2.6 Naleving wet- en regelgeving 215
2.6.1 Inleiding 215
2.6.2 Onderwijs- en examenregeling 215
2.6.3 De jaarverslagen van universiteiten en hogescholen 216
2.6.4 Klacht- en beroepsregelingen 218
2.6.5 Aanbevelingen naleving wet- en regelgeving 222

3 THEMA'S IN HET HOGER ONDERWIJS 223
3.1 Allochtonen 223
3.1.1 Inleiding 223
3.1.2 Resultaten: in-, door- en uitstroom 224
3.1.3 Uitvalbestrijding 226
3.2 Tijd en studielast 226
3.2.1 Inleiding 226
3.2.2 Bevindingen 226
3.2.3 Conclusies en aanbevelingen 228
3.3 Examens 228
3.3.1 Inleiding 228
3.3.2 Bevindingen 229
3.3.3 Conclusies 232
3.4 ICT 232
3.4.1 Inleiding 232
3.4.2 Elektronische leeromgevingen 233
3.4.3 ICT in de lerarenopleidingen 235
3.4.4 Kwaliteit van websites van instellingen voor hoger beroepsonderwijs 235
3.5 Aansluiting voortgezet onderwijs - hoger onderwijs 236
3.5.1 Inleiding 236
3.5.2 Bevindingen 237
3.5.3 Conclusies 239

4 NABESCHOUWING *241*

BIJLAGE
Samenvattende bevindingen web-inspectie internet en intranet bij negentien hogescholen *243*

SAMENVATTING

Wetenschappelijk onderwijs

Op basis van de in de eerste helft van 2000 geanalyseerde visitatierapporten en de rapportages over de evaluatie van de bestuurlijke hantering kan worden vastgesteld dat het niveau van deze opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs in het algemeen meer dan voldoende is. Opleidingen nemen de niveaubepaling en -verbetering blijvend serieus. De kwaliteit van de relatie tussen opleidingsdoelen en eindtermen van opleidingen is wisselend, maar opleidingen treffen na visitatie maatregelen om de eindtermen te expliciteren en in het verlengde hiervan de leerdoelen te operationaliseren. Daarentegen blijft de verbetering van de horizontale samenhang tussen de programmaonderdelen voor verbetering vatbaar.

De in voorgaande jaren ingezette verbeteringen van de kwaliteit van het onderwijsproces vinden doorgang; er is meer en meer sprake van een grotere variatie in onderwijs en didactische werkvormen, mede gericht op het verhogen van het probleemoplossend vermogen en het zelfstandig werken van studenten. Een groeiend aantal opleidingen heeft probleemgestuurd onderwijs ingevoerd. De inspectie constateert bij deze opleidingen het probleem van het 'meelift'-gedrag van studenten bij groepsopdrachten.

Het personeelsbeleid laat bij veel van de in dit verslagjaar beoordeelde opleidingen te wensen over. Er is weliswaar een toenemende aandacht voor de didactische kwaliteiten van docenten, maar deze is nog niet altijd voldoende. Ook worden functioneringsgesprekken nog te weinig gebruikt als instrument van interne kwaliteitszorg. Voor vrijwel alle opleidingen zijn op middellange termijn grote tot zeer grote knelpunten in de personeelsvoorziening te verwachten.

Meer en meer wordt de onderwijskwaliteit op onderdelen geëvalueerd en worden stappen gezet om deze kwaliteit te verbeteren. Integrale systemen voor interne kwaliteitszorg ontbreken echter nog bij meer dan de helft van de beoordeelde opleidingen. De inspectie heeft in deze verslagperiode bij zes van de zestien gevisiteerde opleidingen ernstige tekortkomingen geconstateerd, en bij één opleiding langdurige ernstige tekortkomingen.

Hoger beroepsonderwijs

De competenties van afgestudeerden zijn over het algemeen voldoende relevant en toereikend voor een adequaat functioneren op het niveau van beginnend beroepsbeoefenaar. De opleidingen werken blijvend serieus aan het verhogen van het niveau van hun programma. Dit is een noodzakelijk traject omdat bij veel van de in de eerste helft van 2000 geanalyseerde opleidingen, door visitatiecommissies vraagtekens zijn geplaatst bij het niveau, de moeilijkheidsgraad en de diepgang van het programma. De contacten van de opleidingen en het overleg met de beroepspraktijk zijn volgens visitatiecommissies weliswaar in vergelijking met voorgaande jaren verbeterd, maar bij ongeveer de helft van de beoordeelde opleidingen nog ontoereikend. Na visitatie zetten alle opleidingen stappen om deze contacten te intensiveren en te structureren; vooral met betrekking tot het propedeuseprogramma, de stage en de afstudeeropdracht.

De horizontale en verticale samenhang in de programma's is vergeleken met de vorige cyclus vergroot, maar scoort bij ongeveer een kwart van de beoordeelde opleidingen toch nog onvoldoende.
De trend om een meer activerende, beroepsgerichte didactiek in te voeren, zet door. Studenten leren meer en meer zelfstandig kennis te vergaren en beroepsgerichte, vakoverstijgende problemen op te lossen.

Het draagvlak bij het docerend en begeleidend personeel voor onderwijsvernieuwing is in het algemeen positief. Hoewel er veel tijd en geld is geïnvesteerd in scholing van docenten, blijft doelgerichte aandacht voor de didactische kwaliteit van docenten van groot belang. Zo is er lang niet altijd sprake van congruentie tussen onderwijs- en personeelsbeleid.
Evenals in het wetenschappelijk onderwijs zijn in deze sector van het hoger onderwijs grote knelpunten in de personeelsvoorziening te verwachten.

Opleidingen treffen in vergelijking met voorgaande jaren een veelheid aan maatregelen om de kwaliteit van de opleidingen te evalueren en te verbeteren. De helft van de beoordeelde opleidingen beschikt daarbij nog niet over een adequaat functionerend systeem van interne kwaliteitszorg.

De inspectie heeft op basis van de in de eerste helft van 2000 geanalyseerde visitatierapporten bij 16 van de 58 opleidingen ernstige tekortkomingen geconstateerd; in het kader van de evaluatie van de bestuurlijke hantering bij één opleiding langdurige ernstige tekortkomingen.

Allochtonen
De positie van niet-westerse allochtonen in het hoger onderwijs wordt nog altijd gekenmerkt door ondervertegenwoordiging. Wel blijkt dat van deze scholieren met een HAVO/VWO-diploma (meisjes voorop) een hoger percentage doorstroomt naar het hoger onderwijs dan van hun autochtone medegeslaagden. De maatschappelijke positie van allochtone afgestudeerden is goed. Echter, waar bij de instroom in het hoger onderwijs al sprake is van ondervertegenwoordiging, is de mate van ondervertegenwoordiging in de gediplomeerd uitstromende groep nog groter. Het percentage uitvallers is onder allochtone studenten hoger dan onder autochtone studenten. De inspectie bespeurt recent een vergrote belangstelling voor doorstroombevordering, respectievelijk uitvalbestrijding. Exacte gegevens over de uitval van allochtone studenten ontbreken echter nagenoeg en dat geldt ook voor de oorzaken daarvan.
Er is sprake van een dreigend tekort op de arbeidsmarkt van afgestudeerden in het hoger onderwijs. Allochtone studenten kunnen bij het verminderen daarvan een grote rol spelen; in het bijzonder in de sectoren IT en onderwijs. Mede hierdoor staat het studiesucces van allochtone studenten aan PABO en lerarenopleiding sterk in de belangstelling. De tussentijdse uitval van deze studenten is echter hoger dan die van autochtone studenten.

Studielast
De in de eerste helft van 2000 geanalyseerde visitatierapporten bevatten nauwelijks informatie over de feitelijke studielast. De inspectie constateert bij de evaluatie van de bestuurlijke hantering dat hierover bij de opleidingen nog weinig betrouwbare gegevens voorhanden zijn. In het algemeen is ook de bepaling en de meting van de studielast onduidelijk. De inspectie beveelt de opleidingen aan tot adequate studielastbepalingen en -metingen te komen, de uitkomsten hiervan systematisch te analyseren en op consequenties voor onder meer curriculumherziening te bezien.

Examens/toetsing
De kwaliteit en het niveau van toetsing en examens in het hoger onderwijs zijn wisselend. Vergeleken met voorgaande jaren constateert de inspectie een verbetering van de toetspraktijken, maar de implementatie van een nieuw (toets)beleid in het verlengde van onderwijskundige vernieuwingen bevindt zich vaak nog in het beginstadium. Terugkerende problemen zijn dat de toetsen niet zijn afgestemd op de leerdoelen, onvoldoende zijn aangepast aan de vernieuwde didactische werkvormen, nog te veel gericht zijn op kennisreproductie en heldere beoordelingscriteria ontbreken.

Reeds in eerdere Onderwijsverslagen maakte de inspectie gewag van het gevaar van zogenaamd 'meelift-gedrag' van studenten bij groepswerk. Uit onderzoek onder 28 opleidingen blijkt dat bijna de helft van deze opleidingen tot 10 procent van de te behalen studiepunten toekent op grond van groepsprestaties; een derde van de opleidingen geeft 10 tot 25 procent van de studiepunten af op basis van groepsprestaties. Opleidingen zoeken naar manieren om binnen het projectwerk individuele prestaties te onderscheiden zonder de didactische doelstelling van het werken in groepen en het helpen realiseren van 'samenwerkend leren' te schaden.

De ondervraagde opleidingen lijken nog maar in beperkte mate te anticiperen op ontwikkelingen als nieuwe leerconcepten, flexibiliseren van leerwegen, leerwegonafhankelijke toetsing en ICT. De inspectie zal de kwaliteitsborging rondom de examens/toetsing in het hoger onderwijs de komende jaren dan ook kritisch blijven volgen.

Uit inspectieonderzoek blijkt dat bij 19 van de 28 opleidingen de examencommissie de eindverantwoordelijkheid draagt voor het oordeel over de geëxamineerden.

Websites en elektronische leeromgevingen (ELO's)
Vooruitlopend op de voor 2001 te starten ICT-monitor in het hoger onderwijs, heeft de inspectie dit verslagjaar een kwalitatief onderzoek verricht naar websites van negentien HBO-instellingen. Daarnaast rapporteert zij over een onder haar regie uitgevoerd kwantitatief onderzoek onder alle (bekostigde) HBO- en WO-opleidingen waar het gebruik van elektronische leeromgevingen betreft.

Uit de 'web-inspectie' bleek dat er zeer aanzienlijke verschillen zijn in aard en omvang van wat aan onderwijsvormen en -inhouden beschikbaar is op de www-sites van instellingen. Er blijkt een grote variatie in aanbod, vormgeving, omvang, navigatiefaciliteiten, toegankelijkheid, structuur, complexiteit en overzichtelijkheid te bestaan.

Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat in bijna de helft van de bekostigde, voltijds opleidingen een elektronische leeromgeving (ELO) aanwezig is, in geïmplementeerde vorm of als pilot. In het hoger beroepsonderwijs is in 15 procent van de opleidingen een ELO operationeel, in het wetenschappelijk onderwijs in 33 procent van de opleidingen. In het wetenschappelijk onderwijs zijn gemiddeld meer studiepunten te verdienen via een ELO dan in het hoger beroepsonderwijs. De hoogste aantallen punten komen in de buurt van de helft van het totale aantal van 42 punten per studiejaar.
Het gaat hier om gegevens die verkregen zijn van opleidingsmanagers en niet van docenten en studenten zelf. Deze beperking is wezenlijk, omdat uit ander onderzoek van de inspectie (naar de rol van ICT in lerarenopleidingen) blijkt dat van elke tien docenten er slechts één is die bij meer dan twintig lesuren per jaar ICT-toepassingen in het onderwijs verzorgt.

Informatievoorziening door HO-instellingen
Het bestuurlijke en maatschappelijke belang van een goede en ordelijke informatievoorziening door de instellingen aan hun omgeving (studenten, ouders, financiers, werknemers en werkgevers) neemt toe. De minister streeft naar sterke instellingen en een verantwoordelijke overheid. Ook is er het streven de positie van studenten te versterken.

Hoewel de kwaliteit van de onderwijs- en examenregelingen (OER-en) is verbeterd ten opzichte van de regelingen die in 1997 zijn onderzocht, constateert de inspectie dat niet alle instellingen hun OER-en hebben aangepast aan de nieuwe wettelijke bepalingen. Zij beveelt de opleidingen aan de OER-en geregeld te evalueren en te actualiseren. De inspectie geeft de HBO-raad in overweging op landelijk niveau een modelregeling te ontwikkelen. Zij beveelt de opleidingen in het hoger beroepsonderwijs aan de OER-en beter toegankelijk te maken.

De jaarverslagen 1998 komen niet in voldoende mate tegemoet aan de eisen van de ministeriële richtlijn voor de jaarverslagen (OCenW, 1994b) en aan de afspraken over de informatievoorziening die door de instellingen zijn gemaakt met het ministerie.
De jaarverslagen komen evenmin voldoende tegemoet aan de in het maatschappelijke verkeer steeds belangrijker wordende kwaliteit van de openbare verantwoording door organisaties in de publieke sector. De inspectie beveelt dan ook aan om de verantwoordingsfunctie van het jaarverslag te versterken én de kwaliteit van deze verslaglegging te verbeteren. Het ministerie van OCenW is inmiddels doende met het veld een actiever beleid te voeren teneinde het informatiegehalte van de verslagen te verbeteren.

Een groot deel van de klachtenregelingen vertoont hiaten. De inspectie roept de instellingen op hun regelingen op volledigheid te bezien en zo nodig te herzien, teneinde helderheid te verschaffen aan studenten, docenten en management van afdelingen en opleidingen over de gang van zaken bij de klacht- en beroepsinstanties. Daarnaast verdienen de voorprocedures op klacht- en beroepsregelingen veel meer aandacht, vooral de bezwaarprocedure. Deze behoeven ook meer expliciete toelichting in studiegidsen en regelingen.
De verslaglegging van de diverse klacht- en beroepsinstanties laat eveneens te wensen over. De inspectie acht een in de landelijke wet- en regelgeving geregelde rapportageverplichting over de toepassing van klacht- en beroepsregelingen een noodzaak.

1 INLEIDING

In dit deel van het Onderwijsverslag schetst de inspectie een beeld van de ontwikkelingen in het hoger onderwijs. Het accent ligt hierbij op de uitkomsten en bevindingen uit de toezichtsactiviteiten in de eerste helft van 2000, omdat dit Onderwijsverslag in tegenstelling tot voorgaande jaren niet het kalenderjaar als uitgangspunt hanteert, maar het studiejaar 1999/2000.

De gewijzigde tijdstructurering heeft met name consequenties voor het beeld dat de inspectie in hoofdstuk 2 schetst van de kwaliteit van het hoger onderwijs. De beschrijving van de onderscheiden aspecten van kwaliteit - onderwijsinhoud, onderwijsproces, resultaten en randvoorwaarden - is bijna uitsluitend gebaseerd op de in de eerste helft van 2000 beoordeelde visitatierapporten en uitgevoerde evaluaties bestuurlijke hantering, alsmede enkele relevante onderzoeken. Hoofdstuk 2 wordt ten slotte afgesloten met een verslag van een drietal onderzoeken naar de naleving van wet- en regelgeving. Het verbindende thema is de informatievoorziening. Het gaat hierbij om onderzoek uitgevoerd naar de onderwijs- en examenregelingen, het informatiegehalte van jaarverslagen en de klacht- en beroepsregelingen in het hoger onderwijs.

Hoofdstuk 3 bevat een nadere uitwerking van de thema's die in het algemene deel van het Onderwijsverslag aan de orde komen. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de positie van allochtonen in het hoger onderwijs (3.1), tijd (3.2) - uitgewerkt aan de hand van studieduur, studielast en studielastmetingen in het hoger onderwijs - en examens/toetsing (3.3) met de bevindingen van de analyse van visitatierapporten, de evaluatie bestuurlijke hantering en een onderzoek onder 28 opleidingen over dit thema. In 3.4 wordt gerapporteerd over de bevindingen van een kwantitatief onderzoek onder alle bekostigde instellingen voor hoger onderwijs naar ICT en het voorkomen van elektronische leeromgevingen, over het gebruik van ICT in de lerarenopleidingen en over een kwalitatieve web-inspectie van www-sites van HBO-instellingen. In 3.5 staat de aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs centraal, mede gezien in het licht van de invoering van de vernieuwde Tweede Fase in het voortgezet onderwijs en de wijze waarop de opleidingen in het hoger onderwijs anticiperen op deze vernieuwing.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 4, in een nabeschouwing, aandacht besteed aan enkele afzonderlijke onderwerpen.

2 DE KWALITEIT VAN HET HOGER ONDERWIJS

2.1 Inleiding

De beschrijving van de kwaliteit van het hoger onderwijs in dit hoofdstuk is gebaseerd op het beeld dat de inspectie zich heeft gevormd van deze kwaliteit op basis van visitatierapporten[1], evaluaties van de bestuurlijke hantering[2], enkele relevante onderzoeken en aan diverse publicaties ontleende kengetallen. In hoofdstuk 1 is reeds aangegeven dat, als gevolg van de gewijzigde tijdstructurering van het Onderwijsverslag, de beschrijving voornamelijk gebaseerd is op de bevindingen en uitkomsten van de toezichtsactiviteiten uit de eerste helft van 2000. Deze beschrijving is geordend volgens het toetsingskader hoger onderwijs dat de inspectie hanteert bij de meta-evaluatie van visitatierapporten, bij het bepalen van opleidingen waar sprake is van (langdurig) ernstige tekortkomingen en bij de evaluatie van de bestuurlijke hantering van visitaties. Dit toetsingskader bevat als hoofdrubrieken de onderwijsinhoud, het onderwijsproces, de resultaten (rendementen en studieduur) en randvoorwaarden. Aan de aspecten examens/toetsing en studielast wordt in hoofdstuk 3 aandacht besteed.

2.2 Wetenschappelijk onderwijs

2.2.1 Onderwijsinhoud

Het niveau van de beoordeelde opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs is in het algemeen meer dan voldoende; bij de opleidingen werktuigbouwkunde 'goed tot excellent afgemeten aan internationale standaarden'. Slechts bij één opleiding bouwkunde wordt door de visitatiecommissie kritiek geleverd op het niveau van de opleiding.
De studieprogramma's worden in het algemeen inhoudelijk positief gewaardeerd: opleidingsdoelen en eindtermen zijn van voldoende niveau. Volgens de visitatiecommissies verdienen alle afgestudeerden de academische titel.
De inspectie constateert dat de opleidingen de niveaubepaling en -verbetering blijvend serieus nemen bijvoorbeeld door curriculumherziening (geneeskunde), versterking van de band tussen onderwijs en onderzoek (technology and policy) of het ontwikkelen van beroepskwalificaties (ULO).

De kwaliteit van de (relatie tussen) opleidingsdoelen en eindtermen van opleidingen is wisselend. Evenals voorgaande jaren is er bij enkele opleidingen (bouwkunde) nog steeds vaak sprake van leerdoelen, die onvoldoende geoperationaliseerd zijn en daardoor nog te weinig sturend voor het programma zijn. Drie van de acht onderzochte opleidingen scoren negatief als het gaat om de vertaling van de doelstellingen en eindtermen in het programma. Opleidingen treffen naar de mening van de inspectie na de visitatie maatregelen om de eindtermen te expliciteren en de leerdoelen te operationaliseren.

De afstemming van de opleidingen op het beroepenveld krijgt de aandacht van de opleidingen, maar deze is vooral bij universitaire beroepsgerichte opleidingen voor verbetering vatbaar. Hoewel de vooruitzichten op werk in alle gevallen goed zijn, missen afgestudeerden van enkele opleidingen aandacht aan algemene vaardigheden, zoals communicatieve en schriftelijke vaardigheden (farmacie en bouwkunde) alsmede analytische, commerciële en ICT-vaardigheden. In de technische sector wordt in het algemeen nog onvoldoende aandacht besteed aan het kennisgebied 'duurzame ontwikkelingen' zoals 'duurzaam bouwen'.

1 *De volgende visitatierapporten zijn geanalyseerd:*
wetenschappelijk onderwijs: farmacie, bouwkunde, werktuigbouwkunde, civiele techniek/burgerlijke bouwkunde;
hoger beroepsonderwijs: facilitaire dienstverlening, journalistiek en voorlichting, werktuigbouwkunde, specifieke gezondheidszorgopleidingen, fysiotherapie en bewegingstechnologie.

2 *De volgende evaluaties bestuurlijke hantering zijn geanalyseerd:*
wetenschappelijk onderwijs: geneeskunde en gezondheidswetenschappen, technology and policy en universitaire lerarenopleidingen (ULO's);
hoger beroepsonderwijs: technische natuurkunde, elektrotechniek, logopedie, 1e graads leraar lichamelijke opvoeding, creatieve therapie.

Tabel 2.2.1 Oordeel 'onvoldoende' in percentages van visitatiecommissies over afstemming opleidingen (exclusief visitatie werktuigbouwkunde; n=8) op het beroepenveld: aandacht voor algemene vaardigheden

	onvoldoende
aandacht voor schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid	25
aandacht voor computervaardigheden	12
aandacht voor bevordering van het probleemoplossend vermogen	12
aandacht voor het onafhankelijk kritisch denken	25
aandacht voor zelfstandig leren werken	12

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

De verbetering van de horizontale samenhang tussen de programmaonderdelen blijft een belangrijke opgave. Bij een derde van de gevisiteerde opleidingen (n=8) behoeft deze samenhang nadere aandacht. De inspectie neemt waar dat de opleidingen na een visitatie hiertoe veelal maatregelen treffen. De doeltreffendheid van de maatregelen is in het algemeen nog onduidelijk.

2.2.2 Onderwijsproces

De reeds in voorgaande Onderwijsverslagen van de inspectie gesignaleerde trend lijkt door te zetten. Bij steeds meer opleidingen verschuiven de zogenaamde klassieke onderwijsvormen naar het geven van project-, probleem- (geneeskunde) of ontwerpgestuurd onderwijs (technische sector) mede gericht op het verhogen van het probleemoplossend vermogen en het zelfstandig werken van studenten. Ook is meer sprake van een grotere variatie in didactische werkvormen. De inspectie constateert dat het proces van didactische vernieuwing nog niet bij alle in 2000 beoordeelde opleidingen is voltooid. Ook zijn er nog geen afgestudeerden die een geheel vernieuwd curriculum hebben gevolgd. Visitatiecommissies in de technische sector signaleren een verhoogd probleemoplossend vermogen van studenten. De inspectie neemt, met de commissie werktuigbouwkunde, een enthousiasmerende werking waar van de nieuwe aanpak naar studenten en docenten.

De kwaliteit van de oriënterende en selecterende functie van de propedeuse is zeer wisselend. Van de in de eerste helft van 2000 beoordeelde opleidingen (n=8) kwalificeren de visitatiecommissies de oriënterende functie bij drie opleidingen en de selecterende functie bij twee opleidingen als onvoldoende. De opleidingen zijn doende deze kwaliteit te verbeteren. Bij de opleidingen werktuigbouwkunde is de selectie in de propedeuse effectiever dan voorheen als gevolg van de nieuwe didactische opzet van het programma. Bij enkele andere opleidingen (farmacie, bouwkunde) selecteert de propedeuse echter nauwelijks. De inspectie constateert een accent op doorstroombevordering en uitvalbestrijding, zeker voor de allochtone studentengroepen (zie ook paragraaf 3.1.3).

2.2.3 Resultaten (rendementen en verblijfsduur)

De overheid heeft geen opvattingen over het propedeuserendement omdat de propedeuse een selecterende functie heeft. De inspectie meldde in het Onderwijsverslag 1999 (Inspectie van het Onderwijs, 2000j) dat het daarom waardevol is dat visitatiecommissies zich hierover duidelijk uitspreken, in het bijzonder over wat een realistisch propedeuserendement is, gezien de moeilijkheidsgraad van de opleiding en de vooropleiding van de studenten die instromen. De inspectie constateert dat visitatiecommissies zich nog steeds zeer voorzichtig uitdrukken als het gaat om het geven van een duidelijk cijfer met betrekking tot het propedeuserendement.
Het zicht op de resultaten van opleidingen en studenten wordt ook belemmerd, omdat de voor dit verslag geanalyseerde visitatierapporten nog weinig vergelijkbare kengetallen bevatten over de kwantitatieve rendementen. Alhoewel er volgens recent gemaakte afspraken eenduidigheid wordt nagestreefd ten aanzien van deze rendementskengetallen, komt dit nog niet in alle gevallen tot uiting. Zo hanteert de commissie farmacie bij haar beoordeling een gerealiseerd (post)propedeuserendement, bouwkunde een genormeerd rendement en werktuigbouwkunde een gerealiseerd totaal rendement van de instroom.

Tabel 2.2.3a Oordeel 'onvoldoende' in percentages van visitatiecommissies over de kwantitatieve resultaten van de opleidingen (inclusief visitatie werktuigbouwkunde; n=11)

	onvoldoende
post-propedeuserendement	18
gemiddelde studieduur	54

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

De oordelen van de commissies over het percentage studenten dat doorstroomt naar de hoofdfase na het behalen van het propedeusediploma, over het percentage studenten dat de opleiding met een diploma verlaat en over de gemiddelde studie- c.q. verblijfsduur van studenten (kwantitatieve rendementen), zijn terughoudend. De voorzichtige conclusie van de inspectie is dat het studierendement bij recent gevisiteerde opleidingen in het algemeen laag is en de gemiddelde verblijfsduur van studenten hoger dan de genormeerde studieduur. Een uitzondering moet worden gemaakt voor twee van de vier opleidingen farmacie en één van de twee opleidingen bouwkunde. Het verschijnsel dat studenten zeven à acht jaar over de opleiding doen, is bij de drie opleidingen werktuigbouwkunde regel. Ook studenten aan de opleiding farmacie overschrijden in het algemeen de nominale studieduur aanzienlijk; gemiddeld met één à twee jaar.
Na de visitatie nemen alle opleidingen ingrijpende maatregelen om de kwantitatieve rendementen te verbeteren. De effecten hiervan zijn in vrijwel alle gevallen nog niet meetbaar. De commissie geneeskunde maakt duidelijk dat het effect van het ingezette beleid en de maatregelen veelbelovend is. De rendementen bij de negen universitaire lerarenopleidingen zijn als volgt: 66 procent na 12 maanden, meer dan 80 procent na 18 maanden. Deze opleidingen kennen een studielast van 42 studiepunten (nominaal één jaar) en volgen op een opleiding van 168 studiepunten.

Door het ontbreken van vergelijkbare propedeuse-rendementscijfers is er behoefte aan een andersoortige maat die iets zegt over de resultaten van de propedeusestudenten in het wetenschappelijk onderwijs. Van de propedeusestudenten die vanuit het VWO zijn ingestroomd, is bekend of ze na een jaar studeren de tempobeurs-norm (21 studiepunten) hebben gehaald. In onderstaande tabel is per HOOP-gebied aangegeven hoeveel procent van de eerstejaars WO-studenten de tempo-norm heeft gehaald, dit onderscheiden naar geslacht.

Tabel 2.2.3b Percentage eerstejaars WO-studenten van het VWO-instroomcohort 1998/1999 dat de tempo-norm heeft behaald, uitgesplitst naar geslacht

	man	vrouw
economie	77	83
gezondheidszorg	84	93
gedrag en maatschappij	80	92
natuur en milieu	77	87
recht	70	83
techniek	79	89
taal en cultuur	79	83
totaal	78	87

Bron: CfI/Inspectie van het Onderwijs (2000)

Vrouwelijke studenten scoren in alle sectoren hoger dan mannelijke studenten. In de sector 'gezondheid' halen de meeste studenten de tempo-norm en in de sector 'recht' de minste studenten. Naast geslacht is ook het gemiddeld behaalde diplomacijfer van een VWO-abituriënt een goede voorspeller van het studiesucces van een student in het eerste jaar. Uit onderstaande tabel blijkt dat er een directe samenhang is tussen het gemiddelde diplomacijfer en het behalen van de tempo-norm. De verschillen tussen mannelijke en vrouwelijke studenten worden kleiner naarmate het gemiddelde diplomacijfer stijgt.

Tabel 2.2.3c Gemiddeld cijfer VWO-diploma en behalen tempo-norm, uitgesplitst naar geslacht

	man	vrouw
6 of lager	54	72
tussen 6 en 7	73	85
7 of hoger	93	95
totaal	78	87

Bron: Cfi/Inspectie van het Onderwijs (2000)

De overheid heeft met zes algemene universiteiten in het kader van het zogenaamde bèta-convenant afspraken gemaakt over rendementen en verblijfsduur. De commissie die de voorstellen van de instellingen heeft beoordeeld, heeft aangegeven dat zij twijfelt aan het realiteitsgehalte van deze afspraken. Deze commissie heeft althans geen zodanige voorstellen aangetroffen dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de afgesproken waarden (propedeuserendement na één jaar 70 procent en een post-propedeuserendement van 90 procent na vijf jaar) te zijner tijd zullen worden bereikt.

Wat betreft het externe rendement van de opleidingen, wordt over het algemeen een onderscheid gemaakt in kwantitatieve en kwalitatieve rendementskenmerken. De WO-monitor (Allen, Ramaeckers en Verbeek, 2000) levert een interessante bijdrage aan het in kaart brengen van beide aspecten van extern rendement. In deze monitor, die in opdracht van de VSNU wordt uitgevoerd, wordt zowel het arbeidsmarktsucces van de WO-afgestudeerden in kaart gebracht als de aansluiting tussen opleiding en beroep. Voor het wetenschappelijk onderwijs is het arbeidsmarktsucces over het algemeen uitstekend. Overigens lijken afzonderlijke opleidingen en universiteiten hier niet veel aan bij te dragen en worden de voornaamste verschillen veroorzaakt door individuele kenmerken (en soms ook door de opleidingssector). Over de aansluiting tussen de opleiding en het beroep kan geconcludeerd worden dat twee van de vijf afgestudeerden een functie hebben waarvoor geen wetenschappelijke opleiding vereist is. Het betreft hier met name afgestudeerden in de sectoren economie, gedrag en maatschappij en taal en cultuur. Verder blijkt een kwart van de afgestudeerden een functie te bekleden waarvoor alleen de eigen opleiding vereist is. De helft van de afgestudeerden vervult een functie waarvoor de eigen of een verwante opleiding gevraagd werd.
Bovenstaande betekent niet a priori dat de mate waarin de opleiding beantwoordt aan de verwachtingen en eisen van de markt (kwalitatief rendement) zonder meer in orde is bij de gevisiteerde opleidingen. Op grond van de visitaties is daar weinig zicht op. Slechts één visitatiecommissie (farmacie) beoordeelt expliciet het kwalitatieve rendement: zowel het niveau van de afgestudeerden als de maatschappelijke relevantie van de competenties waarover zij beschikken zijn van voldoende niveau. Het zicht op de aansluiting van de opleidingen op de arbeidsmarkt wordt naar het oordeel van de inspectie belemmerd, doordat volgsystemen voor alumni nog steeds weinig voorkomen en nauwelijks systematisch worden gehanteerd.

2.2.4 Randvoorwaarden

Artikel 9.18 van de WHW bepaalt dat opleidingscommissies in het wetenschappelijk onderwijs advies uitbrengen over alle aangelegenheden betreffende het onderwijs en in het bijzonder de onderwijs- en examenregeling. In het Onderwijsverslag 1999 (Inspectie van het Onderwijs, 2000j) staat vermeld dat zowel de visitatiecommissies als de inspectie van oordeel zijn dat de opleidingscommissies hun wettelijke rol beter kunnen vervullen door actiever vorm te geven aan hun adviserende en evaluerende bevoegdheden. De in dit verslagjaar beoordeelde opleidingen laten geen ander beeld zien. De rol van deze commissies is te marginaal en te beperkt. Zij kunnen hun wettelijke rol beter vervullen als zij zich minder afwachtend opstellen en hun taakopvatting ruimer opvatten.
Uit onderzoek (Haanstra, Voorthuis en De Jong, 1999) naar het functioneren van opleidingscommissies in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs blijkt dat er bij de opleidingen een redelijke mate van tevredenheid is over het functioneren van opleidingscommissies, zeker in het wetenschappelijk onderwijs. Het verschil tussen

de oordelen van visitatiecommissies en inspectie enerzijds en de uitkomsten van bovenstaand onderzoek anderzijds kan liggen in het feit dat er in dit onderzoek wordt gevraagd naar de mening van groeperingen (opleidingsdirecteuren, docenten, leden medezeggenschapsraad en ondernemingsraad, studentenleden en decanen) binnen de opleidingen zelf, en visitatiecommissies en inspectie oordelen geven op basis van het door hen gehanteerde referentiekader.
Overigens doen visitatiecommissies, inspectie en onderzoekers een aantal dezelfde aanbevelingen zoals het stimuleren van de participatie van studenten in de opleidingscommissies en het verbeteren van de organisatorische voorwaarden.

Het beleidsvoerend vermogen van opleidingen is volgens de commissies nog beperkt, omdat er nog steeds sprake is van autonomie van de individuele docent en de contacten tussen docenten onderling te beperkt zijn. De oprichting van (onderwijs)instituten en het aanstellen van een herkenbare leiding kunnen het beleidsvoerend vermogen van opleidingen aanzienlijk versterken. Dat is de inspectie gebleken bij de geneeskunde opleidingen en enkele ULO's.

Het personeelsbeleid laat nog te wensen over bij veel van de in dit verslagjaar beoordeelde opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs. Functioneringsgesprekken worden nog te weinig gebruikt als instrument van interne kwaliteitszorg. Er is weliswaar een toenemende aandacht voor de didactische kwaliteiten van docenten, maar deze is nog niet altijd voldoende.
Visitatiecommissies beoordelen de aandacht voor didactische scholing bij vier van de acht opleidingen als onder de maat.
Er is een tendens waar te nemen dat er docenten uit de beroepspraktijk in deeltijd in opleidingen worden ingezet, veelal niet gepromoveerd en met vooral een onderwijs- in plaats van een onderzoekstaak. De inspectie vraagt, met de visitatiecommissie bouwkunde, aandacht voor het bewaken van de wetenschappelijke kwalificaties van het personeel.
Bij veel opleidingen is er sprake van ingrijpende vernieuwingen als gevolg van het gewijzigde didactische concept. Er worden onder meer intensievere onderwijsvormen geïntroduceerd waarvoor een grotere onderwijscapaciteit nodig is dan voorheen. Dientengevolge kunnen opleidingen te kampen hebben met capaciteitsproblemen, die op hun beurt de onderwijsvernieuwingen kunnen belemmeren. De inspectie vraagt hier aandacht voor.

Met uitzondering van de opleidingen farmacie en kunstwetenschappen zijn op de middellange termijn (1999/2004) voor alle opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs grote tot zeer grote knelpunten te verwachten in de personeelsvoorziening (ROA, 2000a). De ernstigste problemen doen zich voor bij accountancy en belastingen, informatica, bestuurlijke informatiekunde, econom(etr)ie en bedrijfskunde.
De tekorten aan onderwijzend en wetenschappelijk personeel zijn toe te schrijven aan de sterke groei van de werkgelegenheid (informatici, economen en bedrijfskundigen), een hoge vervangingsvraag (techniek en tandheelkunde) en het geringe aanbod van afgestudeerden (techniek, medische opleidingen en theologie). Ondanks dat in tegenstelling tot het hoger beroepsonderwijs, met uitzondering van de sector economie, geen toename van het aantal studenten wordt verwacht, bedraagt de vervangingsbehoefte in de periode 1999/2004 15,1 procent. Dat is ruim 6 procent meer dan de vervangingsbehoefte in het hoger beroepsonderwijs. Het dreigende tekort aan docenten in het wetenschappelijk onderwijs is zeer zorgwekkend voor het toekomstige niveau van de onderwijskwaliteit.

Uit visitatierapporten en evaluaties van de inspectie blijkt dat vrijwel alle opleidingen de onderwijskwaliteit op onderdelen evalueren en verschillende opleidingen stappen ondernemen om deze kwaliteit te verbeteren. Procedures voor een doelgerichte, cyclische evaluatie, curriculumvernieuwing en onderwijsinnovaties ontbreken echter bij ongeveer een derde van de opleidingen. Integrale systemen van interne kwaliteitszorg ontbreken

bij meer dan de helft van de beoordeelde opleidingen. Een uitzondering moet worden gemaakt voor één van de civieltechnische opleidingen (civiele techniek en management) en voor de meeste ULO's.

Tabel 2.2.4 Oordeel 'onvoldoende' in percentages van visitatiecommissies over de interne kwaliteitszorg van opleidingen (inclusief visitatie werktuigbouwkunde; n=11)

	onvoldoende
procedures voor curriculumvernieuwing en onderwijsinnovatie	27
functioneren van het interne kwaliteitszorgsysteem als waarborg voor kwaliteit	54

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

2.2.5 Opleidingen met (langdurige) ernstige tekortkomingen

De bestuurlijke afspraken externe kwaliteitszorg van 3 december 1998 zijn nader uitgewerkt. De inspectie kent binnen het toezicht op het hoger onderwijs de procedure waarbij vastgesteld wordt of er bij opleidingen ernstige tekortkomingen (ET), dan wel langdurige ernstige tekortkomingen (LET) in de kwaliteit van het onderwijs aanwezig zijn. Dat doet de inspectie enerzijds aan de hand van met haar toetsingskader hoger onderwijs uitgevoerde analyses van de specifieke delen in visitatierapporten, en anderzijds op grond van haar onderzoek in het kader van de evaluatie bestuurlijke hantering van visitaties. Daarbij staan conform de gemaakte afspraken (december 1998) de kwaliteit van de onderwijsinhoud en het onderwijsproces centraal.
Indien de inspectie bij een opleiding vaststelt dat de kwaliteit van het onderwijs gedurende een reeks van jaren onvoldoende is geweest én er niet het vertrouwen bestaat dat binnen afzienbare tijd (één jaar) de tekortkomingen dan wel de oorzaken daarvan zijn opgeheven, wordt de minister daarover geïnformeerd en kan hij besluiten de opleiding een waarschuwing te geven op grond van artikel 6.6 van de WHW. De opleiding wordt geacht binnen een termijn van negentig dagen zodanige verbeteringen aan te brengen dat de kwaliteit van het onderwijs wederom gewaarborgd is. In de eerste helft van 2000 heeft de inspectie deze procedure binnen het wetenschappelijk onderwijs eenmaal gehanteerd.

Op 31 januari 2000 stelde de inspectie vast dat er bij de opleiding Communicatiewetenschappen van de Universiteit van Amsterdam sprake was van langdurige ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie was van oordeel dat de instelling onvoldoende had gereageerd op gebreken in de kwaliteit van het onderwijs die door opeenvolgende visitatiecommissies waren gesignaleerd. Het betrof ernstige tekortkomingen met betrekking tot de samenhang en dekking van het onderwijs, het geringe aantal contacturen, de geringe studielast en de kwaliteit van de scriptiebegeleiding. Verder was de inspectie van mening dat de minimumkwaliteit van de opleiding met de toenmalige personele situatie niet gewaarborgd kon worden.
De minister deed vervolgens op 22 februari een waarschuwing uitgaan en stelde de opleiding gedurende drie maanden in de gelegenheid zodanige plannen ter verbetering van de kwaliteit te ontwikkelen, dat er op grond van deze plannen voldoende vertrouwen zou zijn dat de ernstige tekortkomingen binnen afzienbare termijn zouden zijn opgeheven. Na beoordeling van de verbeterplannen meldde de inspectie de minister in juni 2000 dat de instelling een adequaat plan van aanpak had opgesteld en dat de maatregelen zich richtten op een relatief snelle oplossing van de gesignaleerde problemen. De minister trok op 21 juni 2000 de gegeven waarschuwing in. De inspectie zal de opleiding in 2001 nogmaals bezoeken om de voortgang van de implementatie van de verbeterplannen te beoordelen.

Op basis van de bevindingen van de visitatiecommissies sociologie, tandheelkunde, bouwkunde en farmacie heeft de inspectie in de eerste helft van 2000 bij zes van de zestien opleidingen ernstige tekortkomingen geconstateerd. In de evaluatie van de bestuurlijke hantering zal de inspectie beoordelen of de (voorgenomen) maatregelen effect gesorteerd hebben en de ernstige tekortkomingen zijn opgeheven.

2.3 Hoger beroepsonderwijs

2.3.1 Onderwijsinhoud

Evenals in voorgaande jaren zijn opleidingen doende het programma aan te passen aan de veranderende wensen van de arbeidsmarkt en de samenleving, in het bijzonder aan de gewijzigde eisen die aan een beroep worden gesteld. Deze aanpassing heeft in vrijwel alle gevallen geleid tot een nieuw beroeps- en opleidingsprofiel inclusief eindtermen. De opleidingen bevinden zich in een verschillend stadium van implementatie van deze profielen in het curriculum. De in de eerste helft van 2000 beoordeelde opleidingen werken daarmee ook serieus aan het verbeteren van het HBO-niveau van hun programma.
Dit is een noodzakelijk traject omdat visitatiecommissies bij meer dan de helft van de 58 opleidingen vraagtekens plaatsen bij bepaalde aspecten van het niveau, zoals de moeilijkheidsgraad en de diepgang van het programma. Zo wordt door opleidingen het vereiste niveau van strategisch management onvoldoende gerealiseerd (facilitaire dienstverlening), zijn de eindtermen niet op HBO-niveau (journalistiek en voorlichting) of is er meer diepgang nodig bij het aanleren van analytische en communicatieve vaardigheden (beide).
De opleidingen die tot augustus 1997 ressorteerden onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport[3] nemen een aparte plaats in bij de beoordeling van de kwaliteit van het niveau van de opleiding. Deze opleidingen duren drie in plaats van vier jaar. Zij realiseren volgens de desbetreffende visitatiecommissie het HBO-niveau weliswaar nipt, maar zij kunnen onvoldoende aandacht besteden aan de algemene HBO-vaardigheden.
Alle opleidingen nemen na de visitatie maatregelen om het niveau te verbeteren, onder meer door het verstevigen van het wetenschappelijk fundament van het programma (logopedie), het vergroten van de diepgang van de theoretische component (civiele techniek) en het actualiseren van het beroeps- en opleidingsprofiel, inclusief de eindtermen (elektrotechniek, ALO). Naar het oordeel van de inspectie heeft dit verbetertraject nog niet in alle gevallen resultaten opgeleverd.

De meeste opleidingen hebben de afgelopen jaren, mede naar aanleiding van visitaties, met resultaat overleg gevoerd met beroepenveldcommissies over de noodzakelijk geachte wijzigingen in het beroeps- en opleidingsprofiel. Overige contacten van de opleidingen met de beroepspraktijk zijn volgens visitatiecommissies bij ongeveer de helft van de beoordeelde opleidingen nog ontoereikend. De contacten met het werkveld blijken een zaak van persoonlijk initiatief van docenten, er wordt te weinig structureel en beleidsmatig gebruik gemaakt van informatie uit het desbetreffende beroepenveld of er wordt onvoldoende voeling gehouden met relevante (wetenschappelijke) ontwikkelingen in het vakgebied of werkveld.

Tabel 2.3.1 Oordeel 'onvoldoende' in percentages van visitatiecommissies over de contacten van opleidingen (n=58) met het beroepenveld

	onvoldoende
voeling met relevante ontwikkelingen in het werkveld	38
voeling met relevante wetenschappelijke ontwikkelingen	45

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

De inspectie constateert dat alle opleidingen na een visitatie stappen nemen om de contacten met het beroepenveld te verbeteren en te intensiveren, vooral met betrekking tot het propedeuseprogramma, de stage en de afstudeeropdracht. Zij is van oordeel dat de mogelijkheden om docenten stage te laten lopen in het beroepenveld nauwelijks worden benut.

De competenties van afgestudeerden zijn over het algemeen voldoende relevant en toereikend voor een adequaat functioneren op het niveau van beginnend beroepsbeoefenaar. Dit beeld hebben visitatiecommissies gekregen door afstudeeropdrachten te bestuderen en gesprekken te voeren met alumni en vertegenwoordigers van het beroepenveld. De commissies maken echter niet duidelijk hoe de opleidingen er in slagen

3 Oefentherapie Cesar, oefentherapie Mensendieck, mondhygiëne, podotherapie, orthoptie.

afgestudeerden met voldoende beroepsgerichte competenties af te leveren, ondanks een over het algemeen gebrekkige afstemming met het beroepenveld en kritiek op het niveau van de opleiding.

Na de eerste cyclus visitaties en evaluaties van de bestuurlijke hantering zijn de meeste (landelijk ontwikkelde) opleidingsprofielen geactualiseerd, met uitzondering van die van een aantal opleidingen in de technische sector. Ook zijn op basis van de nieuwe profielen eindtermen geherformuleerd (logopedie, ALO en creatieve therapie). De meeste opleidingen onderzoeken tevens nadrukkelijk of en in hoeverre de eindtermen de inhoud sturen. Bij opleidingen, die deze cyclus nog niet geheel hebben doorlopen, blijken profielen en eindtermen nog vaak een papieren werkelijkheid te zijn. Zo treft de inspectie vaak in curriculumdocumenten het uitgangspunt aan dat de eindtermen sturend zijn voor de inhoud van het programma, maar blijkt vervolgens dat dit principe onvoldoende wordt waargemaakt. Oorzaken daarvan zijn bijvoorbeeld dat eindtermen en leerdoelen nog onvoldoende zijn geoperationaliseerd (werktuigbouw, fysiotherapie) en onvoldoende zijn afgestemd op het beroepsprofiel (fysiotherapie). Ook is bij drie sectoren waargenomen dat de eindtermen weliswaar geoperationaliseerd en afgestemd zijn op het vigerende beroepsprofiel (facilitaire dienstverlening, journalistiek en voorlichting, specifieke gezondheidszorg) maar dat dat profiel en de (landelijk) vastgestelde eindtermen verouderd zijn. Visitatiecommissies beoordelen de eindtermen bij 12 van de 58 opleidingen als onvoldoende voor de beroepsvoorbereiding.

De samenhang en integratie van programma's scoort volgens visitaties onvoldoende bij 16 van de 58 gevisiteerde opleidingen. De samenhang van de verschillende programmaonderdelen (horizontale samenhang) en van de verschillende fasen in de meeste opleidingen (verticale samenhang) is verbeterd in vergelijking met de vorige cyclus. Er is namelijk meer sprake van een inhoudelijk en volgtijdelijk beschreven samenhang van de programma's, een verbetering van de integratie van de afzonderlijke vakken, een herkenbaardere rode draad, alsmede meer afstemming van de stage op het binnenschoolse curriculum. Dit geldt in het bijzonder voor tweederde van de opleidingen werktuigbouwkunde. Bij de zeven opleidingen logopedie is naar het oordeel van de inspectie de samenhang verbeterd door het centraal stellen van de cliënt in de beroepsgerichte programmaonderdelen. Ook blijkt het invoeren van project- en probleemgestuurd onderwijs de integratie van vakken te bevorderen (ALO). Bij de vier opleidingen creatieve therapie constateert de inspectie dat de samenhang door het invoeren van thema's inzichtelijker is geworden. De opleidingen technische natuurkunde hebben het aantal programmaonderdelen gereduceerd en de samenhang beter beschreven in curriculumdocumenten. De vooruitgang die in vergelijking met visitaties in de eerste cyclus is geboekt, is wisselend. De samenhang is voldoende binnen tweederde van de opleidingen werktuigbouwkunde, evenals bij drie van de zeven opleidingen facilitaire dienstverlening (bij twee matig en bij twee onvoldoende). De samenhang is onvoldoende bij de vier opleidingen journalistiek en voorlichting, evenals bij twaalf van de vijftien opleidingen fysiotherapie. Bij de opleidingen facilitaire dienstverlening is de samenhang veelal beperkt gebleven tot een aantal beroepsgerichte projecten. De visitatiecommissie journalistiek en voorlichting constateert dat de samenhang binnen het curriculum nog onvoldoende beredeneerd is vanuit het handelen van de beroepsbeoefenaar.

2.3.2 Onderwijsproces

De in voorgaande verslagjaren gesignaleerde trend lijkt door te zetten: bij vrijwel alle opleidingen die in de eerste helft van 2000 zijn beoordeeld, is er sprake van een min of meer geëxpliciteerde onderwijsvisie waarin in de meeste gevallen het 'leren-leren'-concept centraal staat.
Vrijwel alle opleidingen hebben naar het oordeel van de inspectie maatregelen genomen gericht op het wegnemen van studiebelemmerende factoren, zoals het spreiden van toetsen en examens, het verbeteren van de studiebegeleiding, het invoeren van een studievoortgangsregistratie en het verbeteren van de kwaliteit van de studiematerialen.

In alle sectoren is er sprake van een onderwijsvisie gericht op de beroepsgerichtheid van het programma, thematisch, project- en probleemgestuurd onderwijs en het zelfstandig leren van studenten. Er wordt een meer activerende, beroepsgerichte didactiek ingevoerd. De concepten die hieraan ten grondslag liggen, zijn helder, actueel, goed onderbouwd en vastgelegd in beleidsdocumenten. Studenten moeten leren zelfstandig kennis te vergaren en vakoverstijgende, aan de beroepswerkelijkheid ontleende, problemen met elkaar op te lossen.

In drie sectoren (ALO, techniek, gezondheidszorg) is er, vergeleken met de situatie ten tijde van de visitatie, sprake van een grotere variatie aan werkvormen en studieactiviteiten en een voldoende gerichtheid daarvan op een actieve, geïntegreerde kennisverwerving.

De visitatiecommissies fysiotherapie en werktuigbouwkunde zijn positief over de afstemming van de werkvormen op de eindtermen en over de gevarieerdheid van deze werkvormen. Bij vier van de zeven opleidingen facilitaire dienstverlening schieten de werkvormen en studieactiviteiten nog te kort. Bij de gevisiteerde opleidingen journalistiek en voorlichting komen de werkvormen nog niet uit de verf omdat de docenten 'de noodzakelijke omslag maar moeilijk kunnen maken'. Bij 10 van de 58 gevisiteerde opleidingen zijn de werkvormen onvoldoende afgestemd op het realiseren van de leerdoelen.

De oriënterende en selecterende functie van de propedeuse is bij vrijwel alle door visitatiecommissies en inspectie beoordeelde opleidingen duidelijk verbeterd, omdat bij de meeste opleidingen 'snuffel- en beroeps-oriënterende stages' zijn ingevoerd, vertegenwoordigers van het beroepenveld programmaonderdelen verzorgen in de propedeuse en er veel aandacht wordt besteed aan het 'leren-leren'. Alleen bij de opleidingen journalistiek en voorlichting selecteert de propedeuse onvoldoende.
Het begeleidingssysteem functioneert in het algemeen naar behoren. Verbeteringen zijn gewenst in het gebruik van de studievoortgangsregistratie. Deze systemen worden nog steeds voornamelijk registratief gebruikt. Een aanzienlijk deel van de in 2000 door haar geëvalueerde opleidingen schiet naar het oordeel van de inspectie tekort in het analyseren en monitoren van de kwantitatieve doorstroom en uitstroom van studenten. De kwaliteit van de studiebegeleiding is bij het merendeel van de opleidingen verbeterd.

Ook krijgt het terugdringen van de uitval van studenten aandacht. De inspectie constateert dat de ontwikkeling doorzet, dat de begeleiding meer en meer gericht is op de individuele student, vooral als het gaat om allochtone studenten.

2.3.3 Resultaten (rendementen en verblijfsduur)

Voor het externe rendement van HBO-opleidingen gebruikt men over het algemeen de HBO-monitor (Ramaekers en Huijgen, 2000). In deze monitor, die in opdracht van de HBO-raad wordt uitgevoerd, worden zowel de kwantitatieve aspecten van extern rendement, het arbeidsmarktsucces, als de kwalitatieve aspecten van extern rendement in kaart gebracht, zoals de aansluiting tussen opleiding en beroep. Voor het hoger beroepsonderwijs is, net als voor het wetenschappelijk onderwijs, het arbeidsmarktsucces van afgestudeerden over het algemeen goed. Overigens is de inspectie van mening dat het jammer is dat de HBO-monitor (en de WO-monitor) beperkt blijft tot recent afgestudeerden. Een meer op loopbanen gericht onderzoek met hetzelfde systematische karakter zou aan te bevelen zijn. Dergelijke onderzoeken vinden momenteel plaats op initiatief van individuele opleidingen en leveren meer informatie op dan een eenmalige meting ongeveer anderhalf jaar na afstuderen.
Over het kwalitatieve rendement (in welke mate beantwoordt de opleiding aan de verwachtingen van de markt) doen niet alle visitatiecommissies consequent uitspraken.

Tabel 2.3.3a Oordeel 'onvoldoende' in percentages van visitatiecommissies over resultaten van opleidingen (n=58)

	onvoldoende
effectiviteit van de op in- en doorstroom gerichte maatregelen	
die bijdragen aan een effectief rendement (kwantitatief rendement)	38
kwalificaties van afgestudeerden (kwalitatief rendement)	14

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

De inspectie signaleert dat de voor dit verslag bestudeerde visitatierapporten nog geen uniforme kengetallen hanteren om de kwantitatieve rendementen te bepalen. Het visitatierapport facilitaire dienstverlening heeft het bijvoorbeeld over het slaagpercentage na vier jaar. Het rapport van de opleidingen fysiotherapie vermeldt een totaal opleidingsrendement zonder termijn.
De gemiddelde verblijfsduur van een HBO-student is iets meer dan vier jaar; dit cijfer is sterk geflatteerd door studenten die uitstromen via een verkorte opleidingsvariant. De student fysiotherapie doet gemiddeld 4,5 jaar over zijn opleiding.
Opleidingen hanteren in toenemende mate streefcijfers voor de kwantitatieve rendementen; de streefrendementen en feitelijke rendementen verschillen nog steeds aanzienlijk van elkaar. Opleidingen analyseren de rendementscijfers onvoldoende en evalueren de verbetermaatregelen nauwelijks. Dit en het veelal ontbreken van volledige en vergelijkbare gegevens leidt er toe dat visitatiecommissies zich geregeld onthouden van een oordeel over de kwantitatieve rendementen van opleidingen. Waar een oordeel wordt uitgesproken, is dat meestal negatief: bij een groot deel van de opleidingen in de verschillende sectoren zijn zowel de studierendementen als de gemiddelde verblijfsduur onder de maat.

Net als in het wetenschappelijk onderwijs ontbreken ook in het hoger beroepsonderwijs vergelijkbare rendementsgegevens van de propedeutische fase. Een alternatief hiervoor is, evenals in het wetenschappelijk onderwijs, het bekijken van het percentage eerstejaars studenten dat de tempobeurs-norm (21 studiepunten) heeft behaald. Het HBO kent vanuit het voortgezet onderwijs twee soorten instromers: havisten en vwo'ers. In onderstaande tabel staat per HOOP-gebied aangegeven welk percentage van de eerstejaars HBO-studenten, onderscheiden naar geslacht en vooropleiding, de tempo-norm heeft gehaald.

Tabel 2.3.3b Percentage eerstejaars HBO-studenten dat de tempo-norm heeft behaald, uitgesplitst naar geslacht

	HAVO		VWO	
	man	vrouw	man	vrouw
economie	77	85	94	95
gezondheidszorg	81	90	87	96
gedrag en maatschappij	85	91	92	95
natuur en milieu	91	100	100	100
onderwijs	81	90	93	95
techniek	80	84	92	97
taal en cultuur	85	84	93	96
totaal	79	88	93	95

Bron: CfI/Inspectie van het Onderwijs (2000)

Uit de tabel blijkt dat de verschillen tussen havisten en vwo'ers in vrijwel alle sectoren groot is. In de sector 'gezondheidszorg' is het percentage vrouwelijke studenten met een HAVO-achtergrond dat de temp-norm behaalt hoger dan het aantal mannelijke studenten met een VWO-achtergrond.
Net als in het WO geldt dat de vrouwelijke studenten het over het algemeen beter doen dan de mannelijke studenten, hoewel dat verschil bij de vwo'ers aanmerkelijk geringer is dan bij de havisten.
Of het gemiddelde diplomacijfer net zo'n goede voorspeller is als in het WO blijkt uit de volgende tabel.

Tabel 2.3.3c Gemiddeld cijfer op het diploma en behalen tempo-norm, uitgesplitst naar geslacht

gemiddeld cijfer op het diploma	HAVO		VWO	
	man	vrouw	man	vrouw
6 of lager	70	85	90	94
tussen 6 en 7	79	88	93	95
7 of hoger	89	94	95	96
totaal	79	88	93	95

Bron: Cfi/Inspectie van het Onderwijs (2000)

Voor de havisten blijkt het gemiddelde diplomacijfer in hoge mate samen te hangen met het percentage eerstejaars dat de tempo-norm gehaald heeft. Voor de vwo-mannelijke en vrouwelijke studenten is dat verband ook aanwezig, maar de percentages liggen veel dichter bij elkaar.
Opvallend is dat de extremen tussen de mannelijke studenten met een zes of lager en een zeven of hoger aanmerkelijk kleiner zijn dan bij de vwo-mannelijke studenten in het WO (70 procent - 89 procent vergeleken met 54 procent- 93 procent).

De inspectie constateert dat, in het verlengde van het verbeteren van de studeerbaarheid, veel opleidingen maatregelen treffen om het kwantitatieve rendement te verbeteren. Zij signaleert dat er nog onvoldoende aandacht is voor de analyse van de effecten van deze maatregelen; in het bijzonder om de rendementen van specifieke groepen studenten te verbeteren (studenten met een andere HBO of WO-opleidingen en studenten die afkomstig zijn uit het BVE-onderwijs). De inspectie heeft in het hoger beroepsonderwijs, evenals in het wetenschappelijk onderwijs, een extra accent waargenomen op doorstroombevordering c.q. uitvalbestrijding; zeker voor allochtone studentengroepen. Bij de lerarenopleidingen zijn allochtone studenten minder succesvol dan autochtonen; in het bijzonder bij de PABO's. Deze opleidingen kennen een aanzienlijke uitval van deze groep in de laatste fase van de studie (zie paragraaf 3.1.2).

Na een visitatie gaan opleidingen aan de slag met maatregelen om de numerieke rendementen te verbeteren, vooralsnog met beperkt resultaat. Deze maatregelen worden veelal genomen zonder dat er sprake is van een doelgerichte analyse van deze rendementen. De gemiddelde verblijfsduur van studenten in de technische sector is in het algemeen enigszins gedaald. Dit is onder meer bereikt door de invoering en aanpassing van de norm van een bindend studieadvies alsmede door een intensivering van de studiebegeleiding.

2.3.4 Randvoorwaarden

Het draagvlak bij onderwijzend personeel voor onderwijsvernieuwing is in het algemeen positief. Aandacht voor de didactische kwaliteit van docenten blijft naar het oordeel van de inspectie echter geboden. Zij signaleert dat er bij de introductie van de nieuwe didactische en onderwijsconcepten in het algemeen veel aandacht en geld is geïnvesteerd in de didactische (bij)scholing van docenten. Zij heeft vastgesteld dat het geen vanzelfsprekende zaak is dat deze scholing planmatig en beleidsmatig wordt geïmplementeerd. Negentien van de 58 opleidingen scoren volgens visitatiecommissies onvoldoende op de aanwezigheid van een expliciet personeelsbeleid dat afgestemd is op het onderwijsbeleid. De inspectie constateert dat bij vrijwel alle opleidingen in alle sectoren, in navolging van de aanbevelingen van de visitatiecommissies, een aanvang is gemaakt met het voeren van functioneringsgesprekken, mede gericht op het ontwikkelen van persoonlijke opleidingsplannen (POP).
Verschillende opleidingen beschikken over docenten met (te) weinig (recente) beroepservaring. De inspectie constateert dat er vrijwel geen opleidingen zijn, met uitzondering van de opleidingen creatieve therapie, die docenten in de gelegenheid stellen om beroeps- en praktijkervaring op te doen, bijvoorbeeld door middel van docentenstages. Docenten blijven in het algemeen op de hoogte van actuele ontwikkelingen in het beroepenveld door studenten te begeleiden bij stage- en afstudeeropdrachten. De inspectie acht dit, met de visitatiecommissies, niet voldoende.

Bij de hogescholen zijn de wettelijk verplichte opleidingscommissies ingesteld. De animo van studenten om aan een dergelijke commissie deel te nemen, is bij veel opleidingen gering. De samenstelling wisselt frequent en de leden zijn vaak onvoldoende op de hoogte van de taak en mogelijkheden van de opleidingscommissie. In het algemeen stellen commissies zich nog te passief op en hebben vooral studenten onvoldoende contact met hun achterban. Er zijn vooralsnog geen indicaties dat de aanbevelingen die gedaan worden in de studie (Haanstra, Voorthuis en De Jong, 1999) worden opgevolgd. De inspectie wijst vooral op de aanbevelingen met betrekking tot het stimuleren van de participatie van studenten, het informeren van de achterban door studenten alsmede het beschikbaar stellen van voldoende materiële faciliteiten.

Net als in het wetenschappelijk onderwijs zijn ook in het hoger beroepsonderwijs op de middellange termijn (1999/2004) grote tot zeer grote knelpunten in de personeelsvoorziening te verwachten (ROA, 2000a). In het hoger beroepsonderwijs speelt naast de vervangingsvraag, onder andere als gevolg van de sterke vergrijzing van het personeelsbestand (33 procent van de werkenden in het hoger beroepsonderwijs is ouder dan vijftig jaar) en het overstappen van de jongere docenten naar een andere werkgever, ook de verwachte sterke toename van het aantal studenten een rol. De vervangingsvraag in het hoger beroepsonderwijs bedroeg in 1997 8 procent. Voor de periode 1999/2004 bedraagt deze 9 procent.
Door de toename van de studentenaantallen zullen de tekorten in de personeelsvoorziening alleen nog maar nijpender worden, waardoor de vraag naar docenten zal toenemen, en een tekort aan onderwijzend personeel dreigt te ontstaan. Dit dreigende tekort is zorgwekkend voor het toekomstige niveau van de onderwijskwaliteit.

De dreigende tekorten in de personeelsvoorzieningen in het hoger onderwijs worden voorafgegaan door het huidige aanzienlijke tekort aan leraren in het primair en voortgezet onderwijs. Door extra impulsen moet het tekort in de komende jaren opgeheven worden. Dit betreft onder meer het vergroten van de instroom in de lerarenopleidingen door het aanbieden van flexibele leerwegen (maatwerktrajecten, duale opleidingsvarianten) en het vergroten van de zij-instroom in het beroep door het aantrekken van reeds afgestudeerden en omzwaaiers. Daarnaast streven de lerarenopleidingen naar een verbetering van de doorstroom en uitstroom. De opleidingen verwachten door het leveren van meer maatwerk, de komende jaren een positieve bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de rendementen. De effecten van al deze maatregelen zullen niet eerder dan in 2001 zichtbaar worden en de inspectie zal hierover in het kader van Maatwerk voor Morgen rapporteren. De eerstkomende rapportage is voorzien in september 2001.

Uit de Onderwijsmonitor (Allen en Smit, 1999) blijkt dat het percentage afgestudeerden van de lerarenopleidingen, dat ook in het onderwijs als docent werkzaam is, de afgelopen jaren is gestegen (van 58 procent in 1990 tot ruim driekwart van de recente cohorten afgestudeerden). Van alle afgestudeerden van de lerarenopleiding kiezen die van de PABO's het vaakst voor het beroep van leraar. Een redelijke groep afgestudeerden (een kwart tot een derde) van de overige lerarenopleidingen (inclusief de ULO's) heeft geen baan als docent. Arbeidsmarktomstandigheden (grootte van de klassen), een vaste aanstelling, banen in de regio en het lesgeven in het eigen vak worden door afgestudeerden het meest genoemd als belangrijke redenen om al dan niet als docent te gaan werken.

De interne kwaliteitszorg krijgt meer en meer de aandacht van de opleidingen, zeker in vergelijking met voorgaande jaren. Alle opleidingen in alle sectoren verrichten naar het oordeel van visitatiecommissies en inspectie diverse activiteiten om de kwaliteit van de opleiding te evalueren. Opleidingen hebben hiervoor verschillende instrumenten ontwikkeld. De module- en blok- of projectevaluatie door studenten is de meest voorkomende vorm. Bij vrijwel alle opleidingen ontbreekt er nog steeds een systematische en cyclische opzet, gericht op kwaliteitsbewaking en borging hoewel deze, zo constateert

de inspectie, vooral op het niveau van de instelling in ontwikkeling is. De helft van de gevisiteerde opleidingen beschikt echter niet over een adequaat functionerend systeem van interne kwaliteitszorg.

Tabel 2.3.4 Oordeel 'onvoldoende' in percentages van visitatiecommissies over de kwaliteitszorg van opleidingen (n=58)

	onvoldoende
de mate waarin de opleiding beschikt over een adequaat functionerend systeem van kwaliteitszorg dat voldoende garanties biedt voor de gewenste onderwijskwaliteit	50
borging inhoudelijke relevantie kwalificaties van afgestudeerden	62

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

2.3.5 Opleidingen met (langdurige) ernstige tekortkomingen

In paragraaf 2.2.5 is de procedure en werkwijze beschreven die de inspectie hanteert indien de inspectie, op basis van de bevindingen van visitatiecommissies, van oordeel is dat er sprake is van langdurige ernstige tekortkomingen. In de eerste helft van 2000 heeft de inspectie deze procedure eenmaal binnen het hoger beroepsonderwijs gehanteerd.

In mei 2000 meldde de inspectie de minister dat er in het kader van de evaluatie van de bestuurlijke hantering bij één van de opleidingen Management, Economie en Recht langdurige ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs aangetroffen waren. De inspectie stelde vast dat de nieuwe curriculumstructuur, de nieuwe onderwijsvisie, de didactische modellen, het toetsbeleid en de kwaliteitszorg sinds de visitatie (1997) nog steeds niet tot stand waren gekomen. De hogeschool onderschreef de analyse en conclusie van de inspectie, maar gaf tevens aan dat zij aantoonbaar actie ondernam om verbeteringen op deze gebieden door te voeren. In juli gaf de minister de inspectie de opdracht de kwaliteit van het verbetertraject van de opleiding te toetsen. De waarschuwing werd in de tussentijd, conform de bestuurlijke afspraken externe kwaliteitszorg van 3 december 1998, 'in de lucht gehouden'. Op basis van een analyse van de (nieuwe) verbeterplannen en gesprekken met de opleiding constateerde de inspectie in september 2000 dat de nieuwe maatregelen van de opleiding voldoende adequaat waren (tijdig, ter zake en toereikend) om de gewenste verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs tot stand te brengen. Medio 2001 zal de uiteindelijke doeltreffendheid van de maatregelen door de inspectie beoordeeld worden.

In voorgaand verslagjaar (september 1999) is één opleiding leraar basisonderwijs, die van de Hogeschool van Amsterdam, door de inspectie gemeld aan de minister omdat er sprake was van langdurige ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs. Deze opleiding heeft van de minister een waarschuwing gekregen. Op 1 september 2000 heeft de inspectie op verzoek van de minister en als onderdeel van een specifiek toezichttraject, beoordeeld of de voorgenomen verbetermaatregelen voldoende doeltreffend waren en geleid hebben tot aantoonbare verbeteringen. Met andere woorden of de ernstige tekortkomingen waren opgeheven en er dus daadwerkelijk sprake was van verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie oordeelde dat de verbetermaatregelen nu ook terzake, tijdig en doeltreffend waren. Zij heeft dit in september 2000 aan de minister gemeld die vervolgens de waarschuwing heeft ingetrokken.

De inspectie heeft in de eerste helft van 2000 bij 16 van de 58 opleidingen ernstige tekortkomingen geconstateerd op basis van de bevindingen van de visitatiecommissies facilitaire dienstverlening, werktuigbouwkunde, journalistiek en voorlichting, fysiotherapie, en specifieke gezondheidszorgopleidingen. In de evaluatie van de bestuurlijke hantering zal de inspectie beoordelen of de (voorgenomen) maatregelen effect gesorteerd hebben en de ernstige tekortkomingen zijn opgeheven.

2.4 Aangewezen hoger onderwijs

2.4.1 Externe kwaliteitszorg

Het ministerie van OCenW, PAEPON en de inspectie hebben in 1999 en 2000 in een tripartite werkgroep gesproken over de vormgeving van de externe kwaliteitszorg in het aangewezen hoger beroepsonderwijs. De werkzaamheden zijn op 18 september 2000 afgesloten. Een pilot externe evaluatie in het aangewezen hoger beroepsonderwijs zal in het voorjaar 2001 door Certiked worden uitgevoerd. De minister heeft de niet bij PAEPON aangesloten hogescholen verzocht uiterlijk per 1 september 2000 een concreet plan van aanpak bij hem in te dienen.

2.4.2 Aanvragen voor aanwijzing

De minister heeft naar aanleiding van het positieve advies van de inspectie de volgende instellingen aangewezen ex 6.9 artikel WHW per 1 september 2001:

1. NTI Hogeschool te Voorschoten;
2. Instituut Bestuurs-, Beroeps- en Bedrijfsdiensten (IBBB) te 's-Hertogenbosch;
3. Instituut voor Autobranche & Management (IVA) te Driebergen;
4. Hogeschool Thorn Kreato Muziekacademie te Thorn;
5. HON (Hogescholen Oost Nederland).

2.5 Beschouwing kwaliteitszorg

De inspectie constateert in het kader van de evaluatie van de bestuurlijke hantering van visitaties dat opleidingen in het hoger onderwijs vaak ingrijpende maatregelen treffen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, zij het met wisselend resultaat.

Het in de voorgaande paragrafen geschetste beeld van de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs is voor een belangrijk deel gestoeld op bevindingen en oordelen van visitatiecommissies. Het stelsel van sectorale externe kwaliteitszorg binnen het hoger onderwijs kent een eigen historie en werkwijze. Door de VSNU is in samenwerking met de universiteiten een protocol voor visitaties opgesteld. Dit protocol is na elke cyclus bijgesteld, mede op basis van meta-evaluaties van de inspectie. Door de HBO-raad is aan het einde van de eerste cyclus visitaties een aangescherpte werkwijze voor visitatiecommissies ontwikkeld; twee jaar geleden is deze bijgesteld eveneens mede op basis van meta-evaluatieve opmerkingen van de inspectie. Onderdeel van deze aangescherpte werkwijze is een geëxpliciteerd beoordelingskader geldend voor alle visitatiecommissies.

De inspectie heeft de afgelopen periode de werkwijzen op consistentie in hun toepassingen beoordeeld. De werkwijzen van visitatiecommissies in het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs verschillen echter - op onderdelen - van elkaar. Deels heeft dat te maken met de verschillende (institutionele) posities en kenmerken van WO- en HBO-opleidingen.

Nu tegen de achtergrond van de nota 'Keur en Kwaliteit' door de groep 'Kwartiermakers' aan de totstandkoming van een accreditatiestelsel met standaarden voor het gehele hoger onderwijs (bekostigd en aangewezen hoger onderwijs) gewerkt wordt, en de minister van OCenW heeft aangegeven te willen streven naar 'opener institutionele verhoudingen maar met behoud van een duidelijk gemarkeerd onderscheid in oriëntatie op opleidingsniveau', ligt het in de lijn der verwachting dat het accreditatieorgaan 'een kader gaat hanteren waarin standaarden zijn vervat die in ieder geval in de visitaties gehanteerd dienen te worden'[4].
Doordat de inspectie betrokken is bij de opzet van het accrediteringsorgaan worden de ervaringen, die zij heeft opgedaan met de op onderdelen verschillende visitatieprotocollen, ingebracht bij het tot stand komen van deze nieuwe standaarden.

4 *Brief van de minister van OCenW, d.d. 20 december 2000 'Invoering bachelor-masterstructuur' aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal.*

2.6 Naleving wet- en regelgeving

2.6.1 Inleiding

De informatievoorziening is het verbindende thema van de drie navolgende besproken onderzoeken naar de naleving van wet- en regelgeving. De OER geeft de student inzicht in de inrichting van de opleiding inclusief examens. Het jaarverslag geeft een beeld van het beheer en de prestaties van de instelling. De klacht- en beroepsregelingen bieden niet alleen de mogelijkheden maar geven ook de procedurele routes aan voor de rechtzoekende onderwijsdeelnemer. De bundeling van de onderzoeken rond dit thema hangt samen met het toenemende bestuurlijke en maatschappelijke belang van een goede en ordelijke informatievoorziening door de instellingen aan hun omgeving (studenten, ouders, financiers, werknemers en werkgevers enzovoort). De minister streeft naar sterke instellingen en een verantwoordelijke overheid. Ook is er het doel de positie van studenten te versterken. De bestuurlijke inrichting van het hoger onderwijsbestel kenmerkt zich door autonomie, deregulering en een versterkte rol van de maatschappij als beoordelaar van de instelling. Of men die laatste rol nu als onderwijsdeelnemer, werknemer, concurrent of als toezichthouder vervult, voor alle belanghebbenden bij de instelling is de informatie steeds betekenisvoller aan het worden.
Dat laatste wordt voor een groot deel bepaald door de manier waarop de instelling omgaat met de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de informatievoorziening.

2.6.2 Onderwijs- en examenregeling

Algemeen

De inspectie heeft in 1999 een onderzoek uitgevoerd (Inspectie van het Onderwijs, 2001b) naar de naleving van Artikel 7.13 en 7.14 WHW in het hoger onderwijs. In Artikel 7.13 wordt beschreven welke elementen de onderwijs- en examenregeling dient te bevatten. In Artikel 7.14 wordt bepaald dat het instellingsbestuur zorg moet dragen voor een regelmatige beoordeling van de OER en dat een onderdeel van deze beoordeling de evaluatie van de studielast moet zijn.

Bevindingen

Bij 95 procent van de 68 opleidingen in het *wetenschappelijk onderwijs,* die bij het onderzoek zijn betrokken, voldoet de OER aan Artikel 7.13 WHW, op drie bepalingen na:

- inhoud van de afstudeerrichting (artikel 2b);
- kwaliteiten van de student bij afstuderen (artikel 2c);
- nadere regels met betrekking tot studieadvies en verwijzing inzake afstudeerrichting (artikel 2f).

Aan deze bepalingen voldoet respectievelijk 60, 55 en 25 procent van de opleidingen. Twee van deze drie bepalingen - 2b en 2f - maakten vóór 1998 geen deel uit van de wet. Een mogelijke verklaring voor het feit dat een groot deel van de universitaire opleidingen niet voldoet aan deze drie bepalingen, is dat deze bepalingen nog niet waren opgenomen in de 'Model Onderwijs- en Examenregeling' die de VSNU (1999b) ten behoeve van de instellingen heeft opgesteld. De instellingen blijken zich sterk naar deze modelregeling te richten en zijn klaarblijkelijk zelf te weinig alert op eventuele wijzigingen in de regelgeving en dus op de noodzaak tot bijstellingen.

Bij 80 procent van de 54 opleidingen in het *hoger beroepsonderwijs,* die bij het onderzoek zijn betrokken, voldoet de OER aan Artikel 7.13 WHW, met uitzondering van bepaling 2b: de inhoud van de afstudeerrichtingen. Slechts 40 procent van de opleidingen voldoet aan deze bepaling. Bij 20 van de 54 bij het onderzoek betrokken opleidingen heeft de inspectie aanzienlijke moeilijkheden ondervonden. De onderdelen van een OER moesten in verschillende documenten gezocht worden (studiegids, studentenstatuut, instituuts-OER). Bij deze opleidingen ligt een deel van dit document veelal alleen in de mediatheek of bibliotheek ter inzage. De toegankelijkheid van de OER in het algemeen en de begrijpelijkheid en bereikbaarheid in het bijzonder is in deze gevallen onvoldoende.

De verantwoordelijkheid van de colleges van bestuur met betrekking tot de beoordeling van deze regeling is in de instellingen in het hoger beroepsonderwijs aanzienlijk beter geregeld dan in het wetenschappelijk onderwijs. Vrijwel geen instelling voor wetenschappelijk onderwijs heeft in haar reglementen de verantwoordelijkheid van het college van bestuur in dezen vermeld.

De meest voorkomende vorm van borging in het hoger beroepsonderwijs is dat op instellingsniveau een model-OER is opgesteld waaraan de regelingen op een lager niveau moeten voldoen. Dat betekent nog niet automatisch dat in die gevallen ook geregeld is dat het college van bestuur zelf verantwoordelijk is voor de toetsing van de OER. In de meeste gevallen hebben deze hogescholen een voorziening getroffen voor de centrale toetsing van de op faculteits- of opleidingsniveau opgestelde OER-en, bijvoorbeeld door de dienst onderwijs of een staffunctionaris kwaliteitszorg. Er zijn instellingen waar het college van bestuur de OER-en vaststelt of regelmatig met de lagere niveaus bespreekt en evalueert. Waar het gaat om de evaluatie van de studielast, is de verantwoordelijkheid van dit college van bestuur in zowel wetenschappelijk onderwijs als hoger beroepsonderwijs slechts in een zeer gering aantal gevallen duidelijk, bijvoorbeeld als dit onderdeel vormt van het kwaliteitszorgsysteem. De frequentie waarmee de onderzochte regelingen dienen te worden beoordeeld, wordt niet altijd op instellingsniveau geregeld. Zo dat wel gebeurt, is de meest voorkomende frequentie eens per jaar.

Het initiatief tot weging van de studielast ligt binnen de instellingen in beide sectoren bij uiteenlopende instanties (college van bestuur, opleidingsmanagement, opleidingscommissie, decaan). Hoewel Artikel 7.14 WHW een koppeling legt tussen de vaststelling van de OER en weging van de studielast, valt die in de regelingen en gebruiken van de instellingen niet altijd aan te treffen.

Conclusies

De mate waarin de OER-en van de onderzochte instellingen voor hoger onderwijs voldoen aan de regelgeving ontleend aan Artikel 7.13 WHW, is verbeterd ten opzichte van de regelingen die in 1997 zijn onderzocht. Niettemin constateert de inspectie dat niet alle instellingen hun OER-en hebben aangepast aan de nieuwe wettelijke bepalingen.

Aanbevelingen

De inspectie geeft de HBO-raad, in navolging van de VSNU, in overweging op landelijk niveau ten behoeve van de instellingen een modelregeling te ontwikkelen en deze modelregeling vervolgens actueel te houden.
De inspectie is van oordeel dat de opleidingen in het hoger beroepsonderwijs de toegankelijkheid van de OER-en, in het bijzonder de wijze waarop de volledige tekst van een OER beschikbaar wordt gesteld, moeten verbeteren.

Een regelmatige beoordeling van de OER en weging van de studielast zijn zaken van een zodanig gewicht, dat deze naar het oordeel van de inspectie zowel formeel als materieel ingekaderd dienen te worden in een systeem van interne kwaliteitszorg. De inspectie vraagt hier de aandacht voor van de instellingen voor hoger onderwijs.

2.6.3 De jaarverslagen van universiteiten en hogescholen

Inleiding

De jaarverslagen van instellingen voor hoger onderwijs hebben een verantwoordingsfunctie voor de overheid waarbij het accent ligt op de toetsing van de prestaties en het inzicht in de mate waarin sprake is van een doelmatige en doeltreffende aanwending van de rijksbijdrage. Verder verschaffen jaarverslagen informatie die de overheid nodig heeft voor het opstellen van de begroting, de bekostiging en de beleidsvoorbereiding. De jaarverslagen hebben echter ook een functie voor de instellingen. Zo is de gegevensverzameling voor de jaarverslagen van belang voor de interne evaluatie. Het jaarverslag heeft

ook een functie bij het onderhouden van relaties met de omgeving. De wijze waarop en de mate waarin de instellingen voor hoger onderwijs zich in hun jaarverslagen verantwoorden, kan worden gezien als een indicator voor hun aandacht voor 'governance'. Met dit begrip wordt bedoeld de onderlinge samenhang van sturen, beheersen en toezicht zo te waarborgen, dat de beleidsdoelstellingen op een efficiënte en effectieve wijze worden gerealiseerd. Het verbeteren van de verantwoording door organisaties die (grotendeels) uit publieke middelen gefinancierd worden, wordt gezien als een belangrijk onderdeel van 'governance'. Jaarverslagen zijn daartoe een belangrijk instrument.

De inspectie is aan de hand van alle jaarverslagen over 1998 van de bekostigde HO-instellingen nagegaan wat de informatiewaarde hiervan is en in het bijzonder in hoeverre de informatie voldoet aan de vigerende wet- en regelgeving en de bestuurlijke informatieafspraken. Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van de analyses van jaarverslagen die door het ministerie van OCenW zijn opgesteld.
Er is geanalyseerd in hoeverre de jaarverslagen op informatieve wijze aandacht besteden aan vier onderwerpen ontleend aan de Richtlijn (OCenW, 1994b):

- verantwoording van werkzaamheden in het licht van het instellingsplan;
- de bestuurlijke maatregelen naar aanleiding van kwaliteitsbeoordelingen;
- het beleid betreffende onderwijsaanbod, -ontwikkeling en -vernieuwing;
- het personeelsbeleid.

Het onderzoek kan worden gezien als een eerste meting van die informatiewaarde. Het is de basis voor toekomstig onderzoek van de inspectie naar dit onderwerp.

Bevindingen

De verantwoording van het gevoerde beleid is onvoldoende. De jaarverslagen bevatten doorgaans geen evaluatiegegevens over de mate waarin de beleidsdoelstellingen van eerdere instellingsplannen zijn bereikt. De instellingen laten na een relatie te leggen tussen het voorgenomen beleid en de resultaten van het gevoerde beleid.

Ongeveer de helft van de universiteiten verantwoordt de bestuurlijke maatregelen die zijn getroffen naar aanleiding van de visitaties. Deze verantwoording wordt in slechts een zeer klein aantal jaarverslagen van hogescholen aangetroffen.

De meeste instellingen geven in hun jaarverslagen weliswaar aan welke feitelijke wijzigingen zich hebben voorgedaan in hun studieaanbod, maar zij laten na om hun beleid terzake te verantwoorden. Universiteiten en hogescholen maken in veel gevallen onvoldoende duidelijk waarom zij bepaalde wijzigingen hebben doorgevoerd. Ook geven zij onvoldoende de samenhang aan tussen het studieaanbod, de onderwijsinnovatie en de kwalitatieve en kwantitatieve aansluiting van de afgestudeerden op de arbeidsmarkt. Alle instellingen besteden veel aandacht aan onderwijskundige innovatie, maar zij plaatsen deze vernieuwing niet in een bredere context van de arbeidsmarktpositie van de afgestudeerden.

Ongeveer de helft van de hogescholen en bijna alle universiteiten maken in hun jaarverslagen melding van personele mutaties en verschuivingen in de formatie. Slechts bij hoge uitzondering wordt aan de oorzaken van de mutaties een beleidsrelevante beschouwing gewijd. Slechts enkele instellingen verantwoorden hun aanstellingsbeleid en geven daarbij aan wat hun werving- en selectiebeleid is voor het onderwijzend personeel.

Ten aanzien van de jaarverslagen 1998 heeft voor het eerst een meer systematische terugkoppeling van het ministerie aan de instellingen plaatsgevonden over het informatiegehalte van de verslagen, waarbij in het bijzonder op de kwaliteitszorg is ingegaan. Medio 2000 is een evaluatie van de richtlijn voor het jaarverslag besproken met de HBO-raad en de VSNU. Op basis van die evaluatie zal naar verwachting medio 2001 een actualisatie van de richtlijn en de informatieafspraak plaatsvinden.

Conclusies

Op grond van haar onderzoek komt de inspectie tot de conclusie dat de jaarverslagen over 1998 niet in voldoende mate tegemoet komen aan de eisen van de ministeriële richtlijn voor de jaarverslagen (OCenW, 1994b) en aan de afspraken over de informatievoorziening die door de instellingen zijn gemaakt met het ministerie. De jaarverslagen komen evenmin voldoende tegemoet aan de in het maatschappelijke verkeer steeds belangrijker wordende kwaliteit van de openbare verantwoording door organisaties in de publieke sector. Een goede verantwoording is een vereiste om een adequaat extern toezicht mogelijk te maken op de organisaties in de publieke sector. De matige kwaliteit van de verslaglegging door instellingen in het hoger onderwijs maakt het ook moeilijker om het extern toezicht op die instellingen goed te kunnen uitvoeren.

De instellingen zullen zich ongetwijfeld ook in andere documenten (willen) verantwoorden over hun prestaties. De overheid, en ook de burgers en onderwijsconsumenten zijn echter gediend bij een goede prestatieverantwoording op een voorspelbare plaats: in het jaarverslag. De inspectie is met de commissie Transparant Toezicht Hogescholen van mening dat het jaarverslag van een hogeschool of universiteit bij uitstek het instrument van verantwoording is. De inspectie beveelt dan ook aan om de verantwoordingsfunctie van het jaarverslag te versterken én de kwaliteit van deze verslaglegging te verbeteren. Het gaat er niet alleen om dat de instellingen de regels en afspraken op het punt van de verslaglegging nauwkeuriger naleven, maar meer nog dat zij zich ook laten leiden door het maatschappelijke belang van een kwalitatief goede verantwoording. Is dat het geval, dan is het jaarverslag eveneens een goed verantwoordingsinstrument voor zowel het interne als het externe toezicht. Het ministerie van OCenW is inmiddels doende met het veld een actiever beleid te voeren teneinde het informatiegehalte van de verslagen te verbeteren.

De inspectie zal de komende jaren een aantal van de in dit onderzoek geanalyseerde jaarverslagen opnieuw beoordelen.

2.6.4 Klacht- en beroepsregelingen

Inleiding

De klacht- en beroepsmogelijkheden die voor studenten in het leven geroepen zijn, hebben als functie de rechtspositie van de student vorm te geven en te versterken. De Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) kent de volgende Colleges van Beroep:

- het College voor Beroep voor de Examens (verplicht voor elke bekostigde instelling);
- het landelijke College van Beroep voor het Hoger Onderwijs te Den Haag. Instellingen die hierbij zijn aangesloten, dienen een interne bezwaarschriftenprocedure conform de Algemene wet bestuursrecht te hebben;
- het College van Beroep voor het Bijzonder Onderwijs. Bijzondere instellingen voor hoger onderwijs kunnen dit College, al dan niet gezamenlijk, oprichten indien zij zich niet aan willen sluiten bij het landelijke College van Beroep voor het Hoger Onderwijs. Deze instellingen zijn niet verplicht een interne bezwaarschriftenprocedure te hebben.

Daarnaast worden in de WHW de geschillencommissie van hogescholen en het collectief klachtrecht voor studenten van universiteiten geregeld. Op landelijk niveau bestaat eveneens een aantal, al dan niet wettelijk geregelde, instanties die klachten van studenten in behandeling nemen. Tenslotte kunnen klachten worden ingediend bij de inspectie. De inspectie neemt deze klachten in behandeling indien andere organen niet bevoegd zijn.

De WHW geeft op verschillende plaatsen aan dat de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. De WHW geeft evenwel niet aan in hoeverre een bijzondere hoger onderwijsinstelling is aan te merken als een 'bestuursorgaan', dan wel in hoeverre het geven van hoger onderwijs is aan te merken als 'bekleed zijn met enig openbaar gezag'. De toepasbaarheid van de Algemene wet bestuursrecht bij bijzondere instellingen is derhalve niet duidelijk.

In het onderzoek naar de klacht- en beroepsregelingen is aandacht besteed aan de mate waarin de regelingen voldoen aan de wettelijke eisen, aan de wijze waarop deze regelingen worden toegepast en aan de positie die de landelijke klacht- en beroepsinstanties innemen. Het onderzoek omvat de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs, inclusief de Open Universiteit Nederland. In het onderzoek naar de klacht- en beroepsregelingen zijn de aangewezen (erkende, niet-bekostigde) instellingen niet meegenomen, omdat de voorschriften voor bezwaar en beroep alleen voor bekostigde instellingen gelden. Studenten die klachten hebben over een aangewezen instelling kunnen een beroep doen op een bij die instelling bevoegde klachtinstantie of op de gewone (burgerlijke) rechter.

Bevindingen

Voor het College van Beroep voor de Examens en voor het College van Beroep voor het Bijzonder Onderwijs wordt een limitatief aantal bevoegdheden in de wet geregeld. Bezien is in welke mate deze bevoegdheden in de specifieke regelingen van de Colleges van Beroep tot uitdrukking komen.

De wettelijke bevoegdheden voor het College van Beroep voor de Examens worden in 13 procent van de op dit punt onderzochte regelingen volledig geregeld. In een derde van de regelingen zijn deze bevoegdheden voor de helft of minder geregeld. In de overige regelingen is dit grotendeels gebeurd. Vooral de bevoegdheden die de Colleges van Beroep voor de Examens hebben met betrekking tot toelating tot de opleiding, alsmede de bevoegdheden rond studie-adviezen, vrijstellingen en het afsluitend examen zijn in de reglementen voor deze Colleges van Beroep onder de maat geregeld.
In de helft van de achttien op dit punt onderzochte regelingen voor de Colleges van Beroep voor het Bijzonder Onderwijs is de bevoegdheidstoedeling volledig geregeld. De overige regelingen vertonen op dit punt hiaten en één regeling noemt de bevoegdheid van het College in het geheel niet. Veel regelingen noemen hetzij een paar, hetzij enkele onderdelen van de groepen van bevoegdheden die deze Colleges van Beroep voor het Bijzonder Onderwijs hebben.

De indienings-, beslis- en schikkingstermijnen zijn in ongeveer tweederde van de regelingen voor de Colleges van Beroep voor de Examens volledig overgenomen. In de overige reglementen komen deze termijnen slechts gedeeltelijk - met een verkeerde termijn - of in het geheel niet aan de orde.
Voor de Colleges van Beroep voor het Bijzonder Onderwijs is de indieningstermijn eveneens in ongeveer tweederde van de regelingen volledig geregeld. De beslistermijn is voor deze Colleges van Beroep echter in minder dan een derde van het aantal regelingen conform de wet neergelegd.

Bij het onderzoek naar de vertaling van de hoorprocedure, bij het College van Beroep voor de Examens in de regelingen bij de bekostigde instellingen en de Open Universiteit Nederland, is op drie factoren gelet. Dit zijn:
- worden partijen gehoord;
- geschiedt dit door het College van Beroep zelf;
- kunnen partijen tot tien dagen voor de hoorzitting nadere documenten indienen.

Gebleken is dat bij de openbare instellingen en de Open Universiteit Nederland in ongeveer 80 procent van de regelingen deze procedure volledig is geregeld. Een aantal bijzondere instellingen hanteert vrijwillig een procedure, die qua hoorprocedure sterk lijkt op die van de Algemene wet bestuursrecht.

In veel gevallen is de procedure rondom de bezwaarregelingen (voorafgaand aan een beroep bij het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs) nauwelijks geregeld. Voor het merendeel van de hogescholen die aangesloten zijn bij het landelijke College van

Beroep geldt dat enkel is geregeld dat het bezwaar binnen zes weken dient te worden aangetekend. De overige onderzoekspunten komen slechts in enkele regelingen voor. De universitaire bezwaarregelingen behandelen meer aspecten van de bezwaarprocedure, maar ook deze regelingen vertonen gebreken. Deze gebreken betreffen voornamelijk de procedure van het horen en de beslistermijn. Ook de mogelijke uitspraken zijn in minder dan de helft van de regelingen aangegeven.

De geschillenregeling aan de hogescholen en het collectief klachtrecht aan universiteiten zijn bedoeld als vangnet voor klachten en geschillen die niet onderdeel uitmaken van de bevoegdheid van de Colleges van Beroep of waarvoor geen speciale klachtencommissie is ingesteld. De regelingen zijn op de volgende onderwerpen onderzocht:

- is een regeling aanwezig;
- is de indieningsprocedure geregeld;
- is de afhandelingsprocedure geregeld;
- is de bevoegdheid van de geschillencommissie omschreven;
- is de termijn waarbinnen maatregelen worden getroffen bij collectieve klachten geregeld.

Veertien hogescholen hebben een geschillenprocedure helder geregeld. Eveneens veertien hogescholen hebben een dergelijke procedure gedeeltelijk geregeld. De overige hogescholen hebben geen blijk gegeven van de aanwezigheid van een dergelijke geschillenprocedure of hebben vermeld dat zij deze niet hadden. Het collectief klachtrecht dat universitaire studenten hebben, is bij twee universiteiten in de faculteitsreglementen volledig geregeld. Zeven universiteiten hebben dit klachtrecht wel geregeld, maar niet op alle aspecten en van vijf universiteiten is dit niet bekend. In de gevallen dat dit niet of ten dele is geregeld, kunnen deze klachten en geschillen niet regulier geuit worden en blijven ze als het ware 'in de lucht hangen'.

Het is instellingen niet wettelijk verplicht een vertrouwenspersoon en/of een instellingsgebonden ombudsfunctionaris aan te stellen. Toch is van veertien instellingen duidelijk geworden dat zij een instellingsgebonden ombudsfunctionaris hebben aangesteld. Bij 42 instellingen is gebleken dat een vertrouwenspersoon of een klachtencommissie seksuele intimidatie of ander ongewenst gedrag is aangesteld. Wat opvalt bij de regeling van deze functionarissen, is dat deze regelingen in de meeste gevallen zorgvuldig en uitgebreid zijn. Voor de gebruikers van deze regelingen betekent dit dat voor hen duidelijk is waar zij met klachten omtrent behandeling en gedrag terecht kunnen.

De instellingen zijn wettelijk niet verplicht een verslag te maken van de gevoerde procedures bij de diverse instellingsgebonden klacht- en beroepsprocedures. De inspectie heeft als gevolg daarvan een grote diversiteit aan verslagen aangetroffen. Hierdoor is het moeilijk helderheid te krijgen over het aantal procedures dat wordt gevoerd, op welke wijze deze procedures verlopen en welke onderwerpen ze betreffen.

In Artikel 7.68 WHW wordt voorgeschreven dat een Reglement van Orde voor het College van Beroep voor het Bijzonder Onderwijs dient te worden opgesteld. Voor de inhoud van dit reglement wordt verwezen naar de onderwerpen die voor het Reglement van Orde voor het College van Beroep voor de Examens zijn voorgeschreven. Eén van deze onderwerpen is de regeling van een schikkingsprocedure, na de indiening van het beroepschrift. Deze schikkingsprocedure is echter niet van overeenkomstige toepassing verklaard op de procedure bij het College van Beroep voor het Bijzonder Onderwijs. Concreet betekent dit dat de schikkingsprocedure wel geregeld moet worden, maar niet van toepassing is.
In het onderzoek naar de regelingen hieromtrent valt dan ook op dat de helft van de regelingen voor een College van Beroep voor het Bijzonder Onderwijs wel een schikkingsprocedure kent. In de andere helft van de regelingen is deze schikkingsprocedure niet aanwezig.

De inspectie heeft een aantal gesprekken gevoerd met landelijke instanties die klachten en beroepen van studenten behandelen. Hieruit is onder meer gebleken dat voor veel studenten niet duidelijk is waar zij met een klacht of beroep heen kunnen als de instellingsgebonden mogelijkheden uitgeput zijn, en dat duidelijkheid hieromtrent gewenst is.

Conclusies

De inspectie is op grond van haar onderzoek tot de volgende conclusies gekomen.

Een te groot deel van de regelingen vertoont hiaten in het licht van de door de wetgever gestelde eisen.

De door de wet verplicht gestelde klacht- en beroepsregelingen van instellingen voor hoger onderwijs zijn veelal onder maat. Dit is bezwaarlijk omdat bij onvolledige regeling hiervan het voor de student lijkt alsof de verschillende Colleges van Beroep een krappere bevoegdheid hebben dan de wet voorschrijft. Het gevolg hiervan kan zijn dat iemand het gewenste beroep bij één van deze Colleges van Beroep achterwege laat.

Daarnaast verdienen de voorprocedures op klacht- en beroepsregelingen veel meer aandacht en expliciete toelichting in studiegidsen en regelingen. Dit geldt met name voor de bezwaarprocedure die verplicht is alvorens de gang gemaakt kan worden naar het landelijke College van Beroep voor het Hoger Onderwijs. Het feit dat de bezwaarprocedure in veel regelingen niet of slechts deels is overgenomen, heeft onder meer tot gevolg dat het voor de gebruiker van de regeling niet duidelijk is dat bezwaar mogelijk is en op welke wijze de procedure verloopt. De toegankelijkheid is hierdoor verkleind en daardoor ook de toegankelijkheid van de volgende stap, te weten het landelijke College van Beroep voor het Hoger Onderwijs.
De regelingen van niet-verplichte klachtinstanties zijn, voor zover deze zijn aangetroffen, uitgebreid. Dit zou als voorbeeld kunnen dienen voor de klacht- en beroepsregelingen die wettelijk wel verplicht zijn.

De verslaglegging van de diverse klacht- en beroepsinstanties laat te wensen over. Op dit moment is niet inzichtelijk te maken hoe instellingen van hoger onderwijs de klacht- en beroepsregelingen en de daaraan voorafgaande procedures toepassen. Een in de landelijke wet- en regelgeving (WHW en/of AMvB-jaarverslag) geregelde rapportageverplichting over de toepassing van klacht- en beroepsregelingen acht de inspectie een noodzaak.

De inspectie is van mening dat er behoefte bestaat aan betere afstemming. Zo behoeven de van toepassing zijnde regelingen meer afstemming op elkaar; dit geldt in het bijzonder voor de positie van het College van Beroep voor het Bijzonder Onderwijs en de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht. Ook de taken van de 'landelijke instanties' dienen onderling beter op elkaar te worden afgestemd. Het lijkt op dit moment onvoldoende duidelijk in welke situatie men bij welke instantie (alsnog) terecht kan. Het is naar het oordeel van de inspectie noodzakelijk dat alle voorlichtingsmogelijkheden worden benut om het bestaande 'doolhof' beter toegankelijk te maken. Daardoor zal ook de 'voice-positie' - het zich kunnen laten horen - van de studenten verbeteren.

2.6.5 Aanbevelingen naleving wet- en regelgeving

De resultaten van de drie onderzoeken in ogenschouw nemend, ligt er volgens de inspectie niet alleen een noodzaak tot betere naleving van de wettelijke vereisten. Er moet ook meer aandacht zijn voor het belang van een goede en ordelijke informatievoorziening voor het functioneren van het bestel van het hoger onderwijs en met name de bijzondere verantwoordelijkheid die de instellingen daarvoor dragen.

De tekortkomingen zoals die naar voren komen uit de drie 'nalevings'-onderzoeken hebben veelal juist betrekking op gebreken in de kwaliteit van die informatie. De kwaliteit van de informatievoorziening wordt niet alleen bepaald door het juist en goed toepassen van de regels en richtlijnen. Zij hangt ook samen met de kwaliteit van die regels en richtlijnen zelf. Daarom moeten de onderzoeken ook worden gezien als een beoordeling van de systemen en niet alleen van de actoren.

3 THEMA'S IN HET HOGER ONDERWIJS

3.1 Allochtonen

3.1.1 Inleiding

De positie van niet-westerse allochtonen[5] in het hoger onderwijs wordt nog altijd gekenmerkt door ondervertegenwoordiging (het percentage niet-westerse allochtone studenten aan hogeschool en universiteit is aanzienlijk lager dan het percentage niet-westerse allochtone inwoners van Nederland[6]). Niettemin neemt de inspectie enkele positieve ontwikkelingen waar:

- van de niet-westerse allochtone leerlingen die met een HAVO- of VWO-diploma van school komen, stroomt een hoger percentage naar het hoger onderwijs door dan van hun autochtone medegeslaagden;
- rond de overgang van voortgezet naar hoger onderwijs ontwikkelt zich een aantal voorzieningen - overigens niet exclusief voor allochtone leerlingen - waarin studenten optreden als voorlichter en mentor. In een aantal gevallen richt men zich mede tot ouders van allochtone leerlingen en (aspirant) studenten;
- allochtone studentenverenigingen nemen in aantal toe[7] en weten hun positie te versterken.

In opdracht van de inspectie heeft het Researchcentrum voor Onderzoek van de Arbeidsmarkt in 2000 in kaart gebracht hoe het gesteld is met de (dreigende) tekorten op de arbeidsmarkt van afgestudeerden in het hoger onderwijs. De verwachte tekorten zijn aanzienlijk (ROA, 2000a). De rol die allochtone afgestudeerden kunnen spelen bij het verminderen daarvan is in de verslagperiode een factor van belang geworden in tenminste twee sectoren van het hoger onderwijs. Ter bestrijding van het personeelstekort in de IT-branche vestigt men zijn hoop mede op het allochtoon potentieel (Maas e.a., 1999). Een opmerkelijk initiatief op dit gebied - van de Haagse Hogeschool, de Hogeschool van Amsterdam, het bureau Dexter en het Expertise Centrum allochtonen Hoger Onderwijs (ECHO) gezamenlijk - is het project Color IT, dat de opleiding van vijfduizend allochtone IT-ers in de periode 2001/2005 ambieert. Het tekort aan leerkrachten in het basis- en voortgezet onderwijs resulteert in pogingen om allochtone studenten te interesseren voor PABO en lerarenopleiding. Uit internationaal vergelijkend onderzoek (Sikkes, 2000) blijkt dat alternatieve routes beter dan traditionele in staat zijn om barrières voor allochtone studenten weg te nemen. Bovendien blijkt dat studenten die via alternatieve routes binnenkomen eerder bereid zijn om les te geven op achterstandsscholen, waar de nood het hoogst is. In samenwerking met het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) en ECHO zijn aan vijf PABO's pilotprojecten gestart, gericht op de bevordering van de instroom van allochtone studenten. Het SBO heeft tevens het project Full Color gelanceerd, dat allochtonen enthousiast wil maken voor een baan in het onderwijs door het initiëren van wervingscampagnes onder allochtone schoolverlaters en zij-instromers. Het project adviseert en ondersteunt onderwijswerkgevers bij het voeren van een interculturee personeelsbeleid. Instrumenten die men daartoe ontwikkeld heeft, zijn onder andere een helpdesk, een waaier met praktische tips en een brochure waarin allochtone leraren hun persoonlijke verhaal vertellen en verwoorden wat zij aantrekkelijke werkgevers vinden (Berger, 2000).

5 Onder allochtonen worden hier in navolging van het CBS (CBS, 2000) verstaan: allen die in Nederland woonachtig zijn en die (1) zelf in het buitenland zijn geboren, met minstens één in het buitenland geboren ouder (1e generatie) of (2) zelf in Nederland zijn geboren, met eveneens minstens één in het buitenland geboren ouder (2e generatie). Het CBS onderscheidt westerse en niet-westerse geboortelanden en op basis daarvan westerse en niet-westerse allochtonen. Circa 70 procent van de niet-westerse allochtonen is afkomstig - in de zin van het boven omschreven tweeledig geboortelandcriterium - uit Turkije, Marokko, Suriname of de Nederlandse Antillen + Aruba. De tekst van dit hoofdstuk van het Onderwijsverslag focust op niet-westerse allochtonen.

6 Per 1 januari 2000 maakten (CBS, 2000) niet-westerse allochtonen 9 procent uit van de bevolking van Nederland. Het percentage dat niet-westerse allochtone studenten van de populatie HBO- en WO-studenten vormen, is niet met zekerheid bekend. Hoogste schattingen komen op rond 5 procent. Van de instroom uit het voortgezet onderwijs in 1999 maakten zij een kleine 7 procent uit.

7 Per 1 januari 2001 bestonden in Nederland 81 allochtone studentenorganisaties (bron: ECHO, ongepubliceerde gegevens).

Eerder heeft de inspectie gerapporteerd (Inspectie van het Onderwijs, 1991) over de plaats van Nederlands als tweede taal (NT2) en intercultureel onderwijs (ICO) op de PABO en de lerarenopleiding. In de verslagperiode zijn uit onderzoek van Homan (1999) gegevens beschikbaar gekomen over interculturalisatie van de universitaire lerarenopleidingen (ULO's). Daaruit blijkt dat aan veel ULO's het ICO-beleid nog in de kinderschoenen staat.

3.1.2 Resultaten: in-, door- en uitstroom

Instroom: onder-instromers

Tabel 3.1.2a presenteert gegevens van de instroom vanuit het voortgezet onderwijs in het hoger onderwijs van de in 1999 geslaagde HAVO- en VWO-examenkandidaten, uitgesplitst naar etniciteit. Van de autochtone havisten die in 1999 met een diploma van school kwamen, stroomde 68 procent door naar het hoger beroepsonderwijs. Voor niet-westerse allochtone HAVO-gediplomeerden ligt dit percentage hoger (76 procent), voor westerse allochtonen ligt het lager (65 procent). Bij de gediplomeerde VWO-uitstroom geeft het onderscheid naar etniciteit een overeenkomstig beeld te zien - door sommering van middelste en rechterkolom - voor de instroom vanuit het voortgezet onderwijs in het hoger onderwijs: 85 procent van de autochtonen gaat van het VWO naar het hoger beroepsonderwijs of het wetenschappelijk onderwijs, tegen 88 procent van de niet-westerse allochtonen en 80 procent van de westerse allochtonen. Het percentage[8] van deze hoger-onderwijsinstromers dat naar het wetenschappelijk onderwijs gaat, is het hoogst bij niet-westerse allochtonen (85 procent), gevolgd door westerse allochtonen met 78 procent en autochtonen met 72 procent.

Tabel 3.1.2a Doorstroom van voortgezet onderwijs naar hoger onderwijs van geslaagden examen 1999, onderscheiden naar etniciteit. Percentages van de geslaagden links; aantallen[9] doorstromers rechts.

doorstroom	van HAVO naar HBO		van VWO naar HBO		van VWO naar WO	
autochtonen	68	20.300	24	5.300	61	13.300
niet-westerse allochtonen	76	1.700	14	200	74	1.100
westerse allochtonen	65	1.500	18	400	62	1.200
totaal	68	23.600	23	5.900	61	15.600

Bron: CBS/Inspectie van het Onderwijs (2000)

Bij een vergelijking met de examens 1998 springt in het oog dat over de hele linie de doorstroom van HAVO naar hoger beroepsonderwijs is toegenomen: met 5 procentpunten voor autochtonen (was 63 procent), met 7 procentpunten voor zowel niet-westerse als westerse allochtonen (was 69 respectievelijk 58 procent). Bij de vwo'ers is sprake van een geringe stijging, die voor elk der drie groepen 1 procentpunt of minder bedraagt. Het aandeel hoger-onderwijskiezers binnen de VWO-uitstroom is bij autochtonen en niet-westerse allochtonen met 2 procentpunten gestegen en is bij westerse allochtonen gelijk gebleven.

De absolute aantallen in tabel 3.1.2a laten zien dat het voortgezet onderwijs circa drieduizend niet-westerse allochtone studenten heeft voortgebracht, van wie er negentienhonderd naar het hoger beroepsonderwijs zijn gegaan en elfhonderd naar het wetenschappelijk onderwijs. Deze drieduizend studenten vertegenwoordigen een toename van rond de 28 procent ten opzichte van 1998, een toename die groter is dan die bij autochtonen (11 procent) en westerse allochtonen (10 procent). Van de totale instroom maken zij een kleine 7 procent uit.

Instroom: zij-instromers

De gegevens in het eerste deel van deze paragraaf hebben betrekking op allochtone studenten die hun vooropleiding in Nederland hebben genoten (onder-instromers). De positie van allochtone studenten met een buitenlandse vooropleiding (zij-instromers) is in een aantal belangrijke opzichten - waaronder hun beheersing van het Nederlands en hun leergeschiedenis - anders. Voor deze groep, die voor een aanzienlijk gedeelte bestaat

8 Gebaseerd op dezelfde data als die welke aan Tabel 3.1.2a ten grondslag liggen.
9 In gehele honderdtallen, wegens niet volledig definitief karakter van het cijfermateriaal.

uit hoger opgeleide vluchtelingen, zijn de zogeheten Schakeljaren Hoger Onderwijs een belangrijke voorziening. Per september 2000 bestonden er negen van dergelijke schakeljaren, en waren er twee in oprichting (UAF, 2000). De meeste schakeljaren worden georganiseerd door samenwerkingsverbanden van universiteiten, hogescholen en ROC's. Met hun aanbod van NT2, Engels, wiskunde en ICT blijken ze een snelle en doelmatige route naar het hoger onderwijs. Gemiddeld 70 tot 80 procent van de deelnemers start na afronding van het schakeljaar met de studie. Het studierendement van allochtone zij-instromers die een schakeljaar hebben gevolgd, bleek medio jaren negentig hoger dan dat van hun collega's die geen schakeljaar hebben gevolgd, aldus onderzoek van de Stichting voor Vluchtelingstudenten UAF (1996). Het UAF is een drijvende coördinerende kracht achter de schakeljaren. Tot op heden is er, ruim twintig jaar na de start van het eerste schakeljaar, geen financiële regeling, noch voor deelnemers, noch voor de aanbiedende instellingen[10]. De instroom vanuit de schakeljaren naar het hoger onderwijs beloopt recent een vierhonderd studenten per jaar.
In 2000 heeft het hoger onderwijs voor het eerst geparticipeerd in inburgeringstrajecten die worden aangeboden op basis van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). Vrijwel alle nieuwkomers gaan naar een ROC, dat daarvoor middelen ontvangt. Hoger opgeleide nieuwkomers met hoger-onderwijsplannen zijn daar echter veelal niet op hun plaats. In Amsterdam is bij wijze van pilot een klein aantal nieuwkomers in staat gesteld te participeren in het voorbereidend onderwijs van instellingen voor hoger onderwijs. Financieel gebeurde dit op basis van de zogeheten doorcontractering vanuit het ROC. Na deze kleinschalige start wordt uitbreiding voorbereid.

Doorstroom

Mede onder invloed van het lerarentekort staat het studiesucces van allochtone studenten aan de PABO en de lerarenopleiding sterk in de belangstelling. Volgens gegevens van Van der Linden en Jooren (1999) - over het tijdvak 1992/1997 - zijn allochtonen veel minder succesvol dan autochtonen, en is het verschil voor PABO's groter dan voor de lerarenopleidingen. Van de instromende allochtone PABO-studenten sloot in die jaren slechts 9 tot 18 procent de opleiding met een diploma af, tegen circa 56 procent voor autochtone PABO-studenten. Voor de tweedegraads lerarenopleiding zijn die percentages 15 tot 31 versus 49 tot 50. In tegenstelling tot veel andere opleidingen in het hoger onderwijs kennen de PABO en de lerarenopleiding een aanzienlijke uitval in de laatste fase van de studie.
Een opmerkelijke uitzondering op de boven beschreven situatie is de zogeheten ISO-opleiding (Instroom Surinaamse Onderwijsgevenden) van de IPABO te Amsterdam, die gemiddeld over de acht jaargangen sinds de start in 1992 een uitval van minder dan 10 procent kent.

Uitstroom

Over de maatschappelijke positie van afgestudeerden worden in tabel 3.1.2b gegevens gepresenteerd die onderscheid maken tussen allochtonen en autochtonen. Deze gegevens hebben betrekking op de populatie die in 1997/1998 is afgestudeerd en is ondervraagd (ROA, 2000a) in het najaar van 1999, gemiddeld anderhalf jaar na afstuderen. De voornaamste conclusie is dat de maatschappelijke positie van allochtone afgestudeerden zich nauwelijks onderscheidt van die van autochtone gediplomeerden uit het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Allochtonen hebben in dezelfde mate betaald werk, zijn even zelden werkloos en volgen ongeveer even vaak een vervolgstudie. Allochtonen vinden iets minder vaak een baan die aansluit bij hun opleiding dan autochtonen, en een iets lager percentage vindt een baan op het niveau van de gevolgde opleiding. Het gemiddelde bruto uurloon is voor beide groepen vrijwel gelijk. Het bovenstaande geldt zowel voor het hoger beroepsonderwijs als voor het wetenschappelijk onderwijs; binnen beide bestaan er verschillen tussen studierichtingclusters.

10 *Het ministerie van OCenW en het UAF werken inmiddels aan een regeling. Er is onder meer afgesproken dat de 'vrijvallende SUS middelen' (Stichting UAF Steunpunt) hiervoor ingezet kunnen worden.*

Tabel 3.1.2b Maatschappelijke positie (in percentages) HBO- en WO-afgestudeerden, onderscheiden naar allochtonen en autochtonen

maatschappelijke positie van in 1997/1998 afgestudeerden	allochtoon HBO	allochtoon WO	autochtoon HBO	autochtoon WO
betaald werk	84	93	85	92
werkloos	2	1	2	2
vervolgstudie	11	4	11	3
baan in eigen/verwante richting	70	68	78	71
baan minimaal eigen niveau	77	61	80	63
bruto beloning in NLG per uur	24	28	24	26

Bron: ROA (2000a)

Overeenkomstige data van een jaar eerder geven globaal hetzelfde beeld te zien, met als in het oog springend verschil dat het toen hogere werkloosheidspercentage onder allochtonen (hoger beroepsonderwijs 5 procent, wetenschappelijk onderwijs 6 procent) bij de nieuwe lichting afgestudeerden is gedaald naar het niveau van 2 procent waarop het zich voor autochtonen - zowel voor HBO als WO - heeft gehandhaafd.

3.1.3 Uitvalbestrijding

Nadat in de jaren negentig de bevordering van instroom en de bevordering van doorstroom het tweeledige oogmerk waren van het overheidsbeleid en van projecten terzake, bespeurt de inspectie recent - nu de instroom toeneemt - een vergrote belangstelling voor doorstroombevordering c.q. uitvalbestrijding. Gegevens over de uitval van allochtone studenten ontbreken echter nagenoeg. Ook over oorzaken en achtergronden is nog maar weinig bekend. Hetzelfde geldt voor succesvolle manieren om tot een reductie van de uitval te komen. ECHO is in 2000 een onderzoek op dit terrein gestart, in samenwerking met het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) van de Universiteit van Amsterdam en het UAF. Het onderzoek laat zich mede inspireren door Amerikaanse ervaringen met een 'retention policy'. Die maken duidelijk dat voor de bestrijding van uitval ten minste een zekere mate van flexibilisering, individualisering en maatwerk nodig zijn in de ondersteunings- en begeleidingsstructuur van instellingen. De inspectie volgt dit onderzoek nauwlettend.

3.2 Tijd en studielast

3.2.1 Inleiding

In de Wet op het Hoger Onderwijs en het Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) is de duur van opleidingen en het minimale aantal uren studielast voorgeschreven voor een door de overheid erkend diploma. De nominale studieduur is in beginsel vier jaar. De studielast van een vierjarige opleiding bedraagt 168 studiepunten. De wettelijke normatieve studielast in Nederland is 1.680 uur per jaar. Onder meer omdat de inspectie in de afgelopen jaren gewag gemaakt heeft van problemen rondom studielast en studielastbepalingen (Inspectie van het Onderwijs, 1998c en 2000j), heeft het ministerie van OCenW het IOWO verzocht een onderzoek in te stellen naar de wijze van studielastbepaling van de opleidingen; in het bijzonder gericht op de manier waarop instellingen en opleidingen het instrument studielast hanteren.

3.2.2 Bevindingen

Studieduur

Een aantal studenten studeert in kortere tijd af dan de nominale tijd; een deel wegens buitengewoon studietalent, een deel wegens legitieme vrijstellingen voor studieonderdelen die reeds in een vorige opleiding met succes zijn afgerond. Gemiddeld doen studenten in het *wetenschappelijk onderwijs* langer over hun studie dan de tijd die er nominaal voor staat (VSNU, 1999a). Van het instroomcohort 1990 behaalt 9 procent het einddiploma na vier jaar, 41 procent na zes jaar en 62 procent na acht jaar.

Bij de latere cohorten neemt het afstudeerrendement na vier jaar toe tot 13 procent (cohort 1994) en na zes jaar tot 48 procent (cohort 1992). De gemiddelde studieduur van afgestudeerden ligt tussen de 69 en 71 maanden.
In het *hoger beroepsonderwijs* overschrijden studenten, exclusief zij-instromers (vooral MBO'ers) de nominale studieduur nauwelijks (HBO-raad, 2000b). Van het instroomcohort 1992 behaalt na vier jaar 37 procent van de voltijders het einddiploma en na 6 jaar 59 procent. Van het cohort 1993 neemt het afstudeerrendement na vier jaar toe tot 39 procent. De gemiddelde studieduur van het instroomcohort 1993 bedraagt na vier jaar 43 maanden en na zes jaar 47 maanden. Ten opzichte van het cohort 1991 is dit een daling met één respectievelijk drie maand(en) (HBO-raad, 1999b). De gemiddelde studieduur van het uitstroomcohort 1998 bedroeg 49 maanden voor het eerst behaalde diploma. Ten opzichte van 1995 is dit een daling met twee maanden (HBO-raad, 2000b).

Studielast

Gegevens over de feitelijke studielast in het *wetenschappelijk onderwijs* zijn, in de visitatierapporten die in eerste helft van 2000 zijn beoordeeld, nauwelijks voorhanden. De feitelijke studielast stemt volgens deze commissies doorgaans redelijk overeen met de geprogrammeerde studielast (zie tabel 3.2.2), maar alle in de eerste helft van 2000 geanalyseerde rapporten (4) geven tegelijkertijd weinig inzicht in de wijze waarop de studielast wordt gemeten.

Tabel 3.2.2 Oordeel 'onvoldoende' in percentages van visitatiecommissies op kenmerken studielast van opleidingen (inclusief visitatie werktuigbouwkunde, n=11) in het wetenschappelijk onderwijs

	onvoldoende
studeerbaarheid (studiebelemmerende/-bevorderende factoren)	18
werkelijke versus geprogrammeerde studielast propedeuse	18

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2000)

De feitelijke studielast in de propedeutische fase in de opleidingen geneeskunde is wisselend. In een enkel geval zijn er volgens de inspectie indicaties dat de studielast door de introductie van probleemgestuurd onderwijs (PGO) in de basisopleiding onder de wettelijke norm ligt. Bij één opleiding geneeskunde is bijvoorbeeld de studielast in de propedeuse 25 uren per week, bij een andere is deze gedaald van 34 naar 26 uren omdat de omvang van het vakkenpakket algemene chemie en biochemie is verminderd, bij één opleiding is de feitelijke studielast hoger dan de geprogrammeerde 40 uren.

Ook de in de eerste helft van 2000 beoordeelde visitatierapporten in het *hoger beroepsonderwijs* (6) bevatten nauwelijks gegevens over de feitelijke studielast.
Bij 6 van de 58 opleidingen kwalificeren de visitatiecommissies de 'waarborgen voor een efficiënte leerroute voor studenten' als onvoldoende. En bij 7 van de 58 is het 'systematische beleid voor studiebegeleiding en voortgangsbewaking' onvoldoende. Wel geven visitatiecommissies in vrijwel alle sectoren aan dat er indicaties zijn dat de studielast van een deel van de opleidingen lichter is (30-35 uren per week) dan de wettelijke norm. Bij vrijwel geen opleiding wordt de feitelijke studielast door studenten hoger ervaren dan de geprogrammeerde, met uitzondering van creatieve therapie.

In het onderzoek van het IOWO (IOWO, 2000) wordt de Nederlandse situatie afgezet tegen de ons omringende landen. In Nederland bedraagt de studielast van een vierjarige opleiding 168 studiepunten en de wettelijke normatieve studielast 1.680 uur per jaar, in Vlaanderen is deze (wettelijk) 1.500-1.800 uur, in Duitsland (wettelijk) 2.070 uur en in Engeland (niet-wettelijk) 900-1.800 uur per jaar.
Verder toont dit onderzoek aan dat bij ten minste 11 procent van de opleidingen naar aanleiding van meerdere controles (onder meer visitatiecommissie, reguliere monitoring) blijkt dat de studielast te licht is en bij ten minste 14 procent te zwaar. Er zijn wat dit

betreft geen significante verschillen tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs in Nederland. Over de verklaring van de niet-adequate studielast spreekt het rapport zich slechts kort uit. Deze zou vooral gezocht moeten worden in de kwaliteit van de studielast-bepalingscyclus. Meer dan de helft van de opleidingen, vooral in het hoger beroepsonderwijs, schat in dat studenten minder dan 42 weken per studiejaar actief zijn.

Studielast-metingen

In het Onderwijsverslag 1999 (Inspectie van het Onderwijs, 2000j) is aangegeven dat opleidingen nog weinig, en zeker niet structureel, studielast-metingen verrichten. De inspectie constateert dat bij ongeveer de helft van de 58 beoordeelde HBO-opleidingen studielast-metingen zijn ingevoerd, maar dat er geen duidelijke relatie wordt gelegd tussen de indicaties dat de studielast te laag zou zijn en de uitkomsten van deze metingen. Het onderzoek van het IOWO (IOWO, 2000) had geen betrekking op de precieze meting van de feitelijke studielast van opleidingen. Enkele belangrijke resultaten van het onderzoek zijn dat in het hoger beroepsonderwijs evenwel vaker diverse aspecten van de studielast geverifieerd worden dan in het wetenschappelijk onderwijs. En wanneer de controles opleverden dat de studielast te zwaar was, leidde dat duidelijker tot passende maatregelen dan wanneer de studielast te licht was.

3.2.3 Conclusies en aanbevelingen

De in de eerste helft van 2000 beoordeelde visitatierapporten bevatten nauwelijks informatie over de feitelijke studielast, dit in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek van het IOWO (IOWO, 2000) waaruit blijkt dat bij 11 procent van de opleidingen in het hoger onderwijs de studielast te licht is en bij 14 procent te zwaar. Met de toenemende modularisering en flexibilisering van programma's en de invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs, neemt het belang toe van het systematisch bewaken en meten van de (nominale en feitelijke) studielast. Hetzelfde geldt voor het systematisch analyseren van de uitkomsten van deze studielast-metingen en het op consequenties bezien voor het curriculum.

Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek naar de onderwijs- en examenregelingen beveelt de inspectie in paragraaf 2.6.2 aan dat een jaarlijkse beoordeling van de onderwijs- en examenregeling, en dan met name de beoordeling van de studielast, formeel en materieel ingekaderd dient te worden in het systeem van interne kwaliteitszorg. Dit geeft opleidingen een instrument om de feitelijke en normatieve studielast beter met elkaar in overeenstemming te brengen.

3.3 Examens

3.3.1 Inleiding

Onder een examen wordt een procedure verstaan waarmee een gezaghebbende, betrouwbare en maatschappelijk bruikbare uitspraak tot stand komt over de kennis, kunde en vaardigheden van de geëxamineerde. Volgens Artikel 7.10 WHW heeft een student een examen afgelegd wanneer deze alle tentamens van de onderwijseenheden van een opleiding heeft afgesloten. Een tentamen omvat een onderzoek naar kennis, inzicht en vaardigheden van de examinandus alsmede de beoordeling van de uitkomsten. Artikel 7.3 meldt dat tentamens verbonden zijn aan de onderwijseenheden van een opleiding; Artikel 7.4 dat de studielast van een onderwijseenheid uitgedrukt wordt in studiepunten. In feite komt onderzoek naar de examens in het hoger onderwijs dus neer op onderzoek naar de voorwaarden waaronder opleidingen studiepunten afgeven.

In 2000 is de inspectie begonnen met onder meer het in kaart brengen van deze voorwaarden. De onderstaande bevindingen zijn gestoeld op analyses van visitatierapporten en evaluaties van de bestuurlijke hantering van eerdere visitaties (zie voetnoten 1 en 2), een enquête afgenomen bij 28 opleidingen (20 HBO, 8 WO) die in het najaar 2000 betrokken waren bij de evaluatie van de bestuurlijke hantering van eerdere visitaties[11] en een casusstudie (WO).

3.3.2 Bevindingen

Toetsvormen en studiepunten

Vrijwel alle 28 opleidingen geven studiepunten voor scripties en verslagen. Bij 40 procent van de opleidingen zijn deze goed voor tussen een kwart en de helft van het totale aantal studiepunten; bij nog eens 40 procent voor tussen een tiende en een kwart van het totale aantal studiepunten. Ruim een derde van de ondervraagde opleidingen kent tussen een kwart en de helft van het totale aantal studiepunten toe aan toetsing in de vorm van essayvragen. Bij de meerderheid ligt het aandeel van meerkeuzetoetsen onder de 10 procent. Er zijn twee opleidingen die hieraan tussen een kwart en de helft van het totale aantal studiepunten toekennen. Bij vier opleidingen is mondelinge toetsing goed voor een kwart tot de helft van het totale aantal studiepunten; bij 40 procent is deze vorm geheel afwezig. Bij bijna tweederde van de ondervraagde opleidingen komt vaardigheidstoetsing voor. Bij drie opleidingen kunnen deze toetsen tot de helft van het totale aantal studiepunten opleveren. Bij vijf opleidingen wordt assessment als toetsvorm gehanteerd. Bij twee ervan was dit goed voor meer dan 10 procent van de studiepunten. De helft van de geënquêteerde opleidingen kent - zij het een zeer beperkt aantal - studiepunten toe aan bestuurlijke activiteiten of organisatorische werkzaamheden. Ook worden impliciet studiepunten zonder toetsing toegekend in de vorm van vrijstellingen op grond van door studenten elders behaalde tentamens/examens en buiten het hoger onderwijs opgedane kennis en vaardigheden. Dit geldt bijvoorbeeld voor studenten die een MBO-opleiding met succes hebben afgesloten en een verwante HBO-opleiding gaan volgen.

Kwaliteit van de toetsing

Visitatiecommissies achten de kwaliteit van de toetsing in het algemeen voldoende, maar uiten kritiek op onderdelen. In het *wetenschappelijk onderwijs* maken zij melding van te weinig uitdagende tentamens in de basisopleiding en te hoge cijfers voor afstudeeropdrachten (bouwkunde) en van onvoldoende brede afstudeeropdrachten (werktuigbouwkunde). Een deel van de toetsing (bouwkunde, farmacie) is bovendien eenzijdig gericht op kennis en te weinig op analyse en synthese en het actief leren omgaan met de leerstof. In het *hoger beroepsonderwijs* signaleren zij een te grote gerichtheid van de toetsen op kennisreproductie, een te geringe diepgang, een te frequent hergebruik van oude tentamens (fysiotherapie), het ontbreken van heldere beoordelingscriteria (facilitaire dienstverlening) en het achterwege laten van de toetsing van relevante competenties als communicatieve vaardigheden (werktuigbouwkunde).

De inspectie maakt in het kader van de evaluatie van de bestuurlijke hantering melding van verbetering van toetsingspraktijken. In het *wetenschappelijk onderwijs* wijst zij op de invoering van heldere toetsingscriteria in de opleidingen technology and policy, en op de verbetering van de longitudinale beoordeling van de professionele ontwikkeling van de student in de medische opleidingen. In het *hoger beroepsonderwijs* is bij de opleidingen creatieve therapie sprake van integrale kennis en casustoetsen en van een consequente terugkoppeling naar studenten over de resultaten. Zij constateert dat opleidingen doende zijn hun leerprocessen af te stemmen op nieuwe didactische inzichten, hun leerdoelen te herformuleren in termen van competenties, en hun werkwijze daarop af te stemmen. Hierdoor verschuiven de eisen die aan de toetsing gesteld worden. Bij verscheidene beoordeelde en geënquêteerde opleidingen loopt de toetsing echter achter op deze ontwikkelingen: 'klassieke' toetsingsvormen blijven vooralsnog, ook in competentiegericht onderwijs, domineren. De meeste ondervraagde opleidingen zien het belang van de

11 *HBO: bouwkunde; economie en talen; sociaal pedagogische hulpverlening.*
WO: pedagogische wetenschappen; onderwijskunde.

verhoging van de kwaliteit van de toetsing. Slechts enkele opleidingen roepen hiervoor speciale voorzieningen in het leven (toetsdeskundigen, toetsbanken, portfolio-assessment). De inspectie is tegen die achtergrond van mening dat meer aandacht op zijn plaats is voor de kwaliteit van de toetsing.

Individualiteit van prestaties

In het hoger onderwijs worden diploma's aan studenten uitgereikt op grond van individuele prestaties. De opkomst van probleemgestuurd onderwijs en projectonderwijs brengt hier een dilemma. Individuele bijdragen zijn in groepswerk moeilijk(er) te beoordelen. De inspectie vroeg eerder (Inspectie van het Onderwijs, 2000j) om aandacht voor het voorkomen van het 'meelift-gedrag'. In de door de haar gevoerde gesprekken is nagegaan in welke mate dit probleem door opleidingen wordt ervaren.

Op drie na kennen alle ondervraagde opleidingen studiepunten toe op grond van groepsprestaties; bijna een derde geeft 10 tot 25 procent van de studiepunten af op basis van groepswerk. De meeste onderkennen het probleem van de beoordeling van de individuele inbreng. Opleidingen hanteren verschillende methodes om de beoordeling te individualiseren. Zij koppelen de punten voor de groepsprestatie bijvoorbeeld aan een individueel bijproduct, aan intervisie of laten individueel logboeken bijhouden.

De inspectie is van oordeel dat de invoering van groepswerk in het hoger onderwijs tot kwaliteitsverbetering heeft geleid, maar dat studiepunten in een opleiding individueel toegekend dienen te worden. Het verzoenen van deze doelstellingen vormt een uitdaging voor de opleidingen.

Authenticiteit van proeven van bekwaamheden

Bij het toekennen van studiepunten mag worden verondersteld dat de student de prestatie zelf heeft geleverd. De laatste tijd wordt regelmatig gewezen op de vele mogelijkheden die de nieuwe media bieden om producten (scripties, ontwerpen) ter beoordeling voor te leggen die gedeeltelijk of geheel door anderen zijn vervaardigd.

Bij 24 van de 28 geënquêteerde opleidingen worden dergelijke proeven van bekwaamheid afgenomen. Het aantal hieraan toegekende studiepunten kan oplopen tot de helft van het totaal. Een meerderheid van opleidingen maakt zich over de authenticiteit niet meer zorgen dan voorheen; pogingen tot fraude zijn van alle tijden, zo wordt gesteld. Zeven opleidingen gaven aan zich hierover wel zorgen te maken. Eén meldde dat ontdekking van niet-authentiek materiaal nog maar de helft van het probleem is: daarna komt dat van de bewijslast. Vijf respondenten gaven aan het probleem op te lossen door de beoordeling van proeven van bekwaamheid mede te baseren op mondelinge presentaties. De (bewaking van de) authenticiteit van prestaties van studenten vraagt systematisch de aandacht van alle opleidingen, visitatiecommissies en inspectie.

Leerwegonafhankelijke toetsing

De visitatierapporten geven weinig informatie over de mate waarin de opleidingen in de organisatie van hun toetsing anticiperen op de flexibilisering van leerwegen. Geen van de geënquêteerde opleidingen heeft de toetsing zo ingericht dat alle onderdelen van het examen in principe open staan voor studenten die beschikken over elders opgedane competenties. De meerderheid van de opleidingen herkent zich in de uitspraak dat, behoudens de vrije ruimte en de stages, het volgen van het eigen onderwijs verplicht is voor het behalen van studiepunten. De antwoorden bevestigen de indruk dat de principes ten aanzien van de mate waarin de toetsing open staat voor elders verworven competenties, niet duidelijk zijn vastgelegd. De OER-en blijken de mogelijkheid voor gelegenheidsoplossingen te bieden wanneer een geval zich aandient.

De voorlopige indruk van de inspectie is dat de toetsing bij de opleidingen nog niet klaar is voor deze veranderingen. Monitoring hiervan is in de komende jaren dan ook wenselijk.

Transparantie
De bruikbaarheid van een examen wordt mede bepaald door de herkenbaarheid ervan in de samenleving. Dit vergt afstemming tussen de opleiding en het veld. Het afnemend veld kan betrokken worden bij het vaststellen van de competenties die een opleiding verzorgt, bij het vaststellen van de wijze waarop die competenties getoetst worden en bij de feitelijke toetsing.

Blijkens de geanalyseerde visitatierapporten krijgt de afstemming van de opleidingen op het beroepenveld aandacht van de opleidingen, maar dit is op onderdelen voor verbetering vatbaar. In het beeld dat verkregen is op basis van de gesprekken, komt naar voren dat de communicatie met het werkveld in het algemeen intensief is. De door de inspectie ondervraagde HBO-opleidingen gebruiken een verscheidenheid aan overleg- en afstemmingsvormen. Vaak voert een vertegenwoordiging van gelijksoortige opleidingen, conform richtlijnen van de HBO-raad, op landelijk niveau overleg met vertegenwoordigingen van landelijke beroepsgroepenorganisaties. Op deze wijze bepalen de opleidingen veelal tweederde tot driekwart van de eindtermen en leerdoelen (uitgedrukt in studiepunten). Soms is de formulering van eindtermen ondergebracht in wettelijke regelingen. Zo laten de ondervraagde opleidingen orthopedagogie ongeveer de helft van hun curriculum goedkeuren door de Landelijke Vereniging voor Orthopedagogie om hun afgestudeerden voor erkenning en registratie in het kader van de wet BIG in aanmerking te laten komen. Contacten met stage-verlenende instellingen vormen een informeel kanaal waarmee het afnemende veld invloed uitoefent op de eindtermen en het curriculum. Daarnaast zijn verschillende vormen van terugkoppeling op de curricula aangetroffen door in de praktijk werkzame oud-studenten. Bij geen van de ondervraagde opleidingen is daarbij sprake van structureel overleg.
Visitatiecommissies ondersteunen in het algemeen de praktijk van de geïnstitutionaliseerde terugkoppeling vanuit het veld door landelijk overleg over eindtermen. Niet iedereen beschouwt deze praktijk overigens onder alle omstandigheden als wenselijk. Zo heeft een nieuwe en discipline-overstijgende opleiding (Commercieel Ingenieur Bouwkunde) in het kader van de evaluatie van de bestuurlijke hantering Bouwkunde gewezen op de conserverende werking die ervan uitgaat. Het gehanteerde model van 'backward mapping' van respectievelijk beroepsbeelden, eindtermen en leerdoelen vanuit een gevestigde beroepspraktijk kan opleidingen voor de voeten lopen die beroepsbeelden, eindtermen en competenties ontwikkelen die direct aansluiten op innovatieve ontwikkelingen in de samenleving, waaromheen zich nog geen beroepsgroep gevormd heeft.

Volgens de enquêteresultaten is de betrokkenheid van het veld veel minder bij de vormgeving van de toetsing en de feitelijke toetsing. Met uitzondering van stages en eventuele extern uitgevoerde afstudeeropdrachten, bepalen de opleidingen in het algemeen zelf, en daarbinnen doorgaans de individuele docenten, de toetsvormen en de toetsresultaten. Visitatiecommissies besteden weinig aandacht aan de beperkte betrokkenheid van het afnemende veld bij de vormgeving van toetssituaties en de feitelijke toetsing.

Kwaliteitsborging
In de 28 gesprekken is nagegaan wie er binnen de opleidingen verantwoordelijk geacht worden voor het gezaghebbende oordeel over de geëxamineerde (zie paragraaf 3.3.1). Bij 19 van de 28 opleidingen draagt de examencommissie de eindverantwoordelijkheid. Veel respondenten merken daarbij op dat dit vooral een gevolg is van de wettelijke taken van examencommissies en niet van een expliciete keuze van de opleiding. Bij dertien opleidingen wordt de opleidingscommissie beschouwd als eindverantwoordelijke instantie, en bij eveneens dertien opleidingen is dat de opleidingsdirecteur, -coördinator of een vergelijkbare functionaris. Twee opleidingen beschikken over speciaal aangewezen docenten die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteitsborging van de toetsing; bij zeven speelt ook een staffunctionaris kwaliteitszorg een rol. Bij één opleiding houdt een commissie Onderwijskwaliteit zich hiermee bezig. Bij achttien van de ondervraagde opleidingen

berust de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de toetsing mede, en vaak in de eerste plaats, bij de individuele docenten. Hoewel individuele beoordeling niet in alle omstandigheden af te wijzen is (in naar excellentie strevende opleidingen kan het gezag van het oordeel dat in het examen tot stand komt afhangen van de reputatie van beoordelende personen) is het aangetroffen beeld van de verantwoordelijkheidstoedeling voor de kwaliteit van de toetsing in het algemeen diffuus. Het belang van de kwaliteitsborging van de toetsing wordt groter naarmate de behoefte aan overzicht op de prestaties van individuele studenten groeit door de toenemende flexibilisering en het afstandsleren.
De maatschappelijke perceptie van een examen als gezaghebbende uitspraak over iemands kwaliteiten wordt verstevigd wanneer niet alleen de kwaliteit van de opleidingen zelf zichtbaar gemaakt wordt, maar ook de wijze waarop de resultaten getoetst worden. De opleiding moet de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van die oordelen transparant maken. Zij moet aangeven wie er borg staan voor de kwaliteit van de individuele diplomabezitters, maar ook welke middelen en bevoegdheden deze personen hebben om die verantwoordelijkheid waar te maken. Het komt de inspectie voor dat ook het hoger onderwijs naar een grotere transparantie van de kwaliteitsborging van de examens moet streven. Het versterken van de rol van de examencommissie, die reeds nu wettelijk verantwoordelijk is voor de gang van zaken, is hoogstwaarschijnlijk een voor de hand liggend instrument.

3.3.3 Conclusies

Bij de beoordeling van opleidingen laten visitatiecommissies zich in het algemeen weinig gearticuleerd uit over de kwaliteit van de toetsing. Het vertrouwen van de samenleving in de diploma's van het hoger onderwijs is in grote mate gebaseerd op het gezag van de instituties die de examens afnemen. Nog slechts incidenteel wordt - in de vakpers - gerapporteerd over toetsingspraktijken die onbetrouwbaar zouden zijn en door een zekere mate van ritualisering gekenmerkt zouden worden (Hofstee, 1999). Maar enkele ontwikkelingen wijzen er op dat dit vertrouwen in de toekomst minder vanzelfsprekend zal zijn en de samenleving zwaardere eisen aan de kwaliteit van de examens gaat stellen.
Met de invoering van het Bachelor-Masterstelsel en vormen van flexibilisering van de leerroutes zal het leerproces van een student zich minder vaak gedurende zijn gehele opleiding afspelen onder toezicht van dezelfde docenten of zelfs instellingen. Bovendien zullen leerprocessen zich in toenemende mate in praktijksituaties afspelen door de ontwikkeling van nieuwe leerconcepten, en in afnemende mate in relatief gecontroleerde situaties in het hoger onderwijs zelf. Hierdoor groeit de behoefte aan expliciete, overdraagbare informatie over de ontwikkeling van de kennis, inzichten, vaardigheden en attitudes van een student. Enerzijds zullen opleidingen zich vaker dan voorheen een oordeel willen vormen over de competenties die elders zijn ontwikkeld. Anderzijds zullen zij explicieter dan voorheen hun eigen bijdrage aan de ontwikkeling van de individuele student moeten verantwoorden naar derden. De ontwikkeling van deze concepten stelt bovendien hogere eisen aan de toetsingsmethodes. De opleidingen lijken nog in beperkte mate te anticiperen op de ontwikkelingen.
Dit is ook een reden voor de inspectie om de komende jaren de staat van de examens in het hoger onderwijs kritisch te blijven volgen.

3.4 ICT

3.4.1 Inleiding

De ICT-situatie in het hoger onderwijs wordt gekenmerkt door drie ontwikkelingen: voortgaande investeringen in de infrastructuur, aanzetten tot goede onderwijskundige toepassingen en - voorzover daar zicht op bestaat - een daarmee niet voldoende gelijk opgaande deskundigheidsbevordering van docenten. De computer- en netwerkfaciliteiten die in de opleidingen beschikbaar zijn, krijgen van studenten een gemiddeld rapportcijfer zes. De spreiding rond die zes is groot: er zijn opleidingen die zwaar onvoldoende scoren

(Steenkamp, Maljaars en Blankensteijn, 2000). Eerder rapporteerde de Wetenschappelijk Technische Raad van Stichting SURF (WTR, 1999) dat er zowel in het hoger beroepsonderwijs als in het wetenschappelijk onderwijs voor elke honderd studenten rond de twaalf computers op de instellingen aanwezig zijn. Terwijl in het wetenschappelijk onderwijs 70 procent van die computers van een internetaansluiting is voorzien, is dat in het hoger beroepsonderwijs voor circa de helft het geval. Het WTR-onderzoek signaleerde nog een ander verschil: het hoger beroepsonderwijs richt vooral meer en grotere pc-zalen in, een aantal (vooral technische) universiteiten is overgegaan tot het verstrekken van notebook computers aan hun eerstejaars. Naar het oordeel van de inspectie blijft aandacht voor infrastructuur - ook van de zijde van voldoende of goed scorende opleidingen - geboden. De kwaliteit van onderwijskundige toepassingen is immers voor een deel afhankelijk van de capaciteit van en toegang tot het netwerk. Een andere noodzakelijke voorwaarde is de deskundigheid van docenten.

Heel recente gegevens over de positie van ICT in het hoger onderwijs zijn niet zeer ruim voorhanden. In paragraaf 3.4.2 wordt daarvan een overzicht gepresenteerd, waarbij de focus gericht is op het fenomeen 'elektronische leeromgeving'. Voor het hoger beroepsonderwijs zijn recent nieuwe gegevens bekend geworden over het gebruik van ICT in de lerarenopleiding (zie paragraaf 3.4.3). In paragraaf 3.4.4 rapporteert de inspectie over haar eigen onderzoek naar de kwaliteit van websites in het hoger beroepsonderwijs.

3.4.2 Elektronische leeromgevingen

Eind 2000 is onderzoek gedaan (Research voor Beleid, 2001) naar de positie van ICT in het hoger onderwijs door opleidingsdirecteuren te vragen naar hun opvattingen, oordelen en ervaringen. Het globale beeld dat uit de respons naar voren komt, is dat voor alle HOOP-sectoren de vier functies van ICT in zekere mate worden gerealiseerd. Drie daarvan betreffen vormen van didactisch ICT-gebruik: informatie verwerven, communiceren en werken aan studietaken (Collis en Van der Wende, 1999; Droste, 2000 en Veen, 1999). De vierde functie heeft betrekking op de rol van ICT in de organisatie van de studie. De nieuwste ontwikkeling is de integratie van ICT-voorzieningen in een 'elektronische leeromgeving' (ELO); 'een interactieve leeromgeving waarin gebruik wordt gemaakt van elektronische (leer)middelen. Een ELO kenmerkt zich door een geïntegreerd geheel van meerdere vormen van ICT-gebruik'. In bijna de helft van de voltijds bekostigde HO-opleidingen blijkt per november 2000 een aldus omschreven ELO, in geïmplementeerde vorm of als pilot, te figureren. Maar er zijn tamelijk grote verschillen tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs, en binnen beide tussen HOOP-sectoren. Het hoger beroepsonderwijs bevindt zich in de startfase: in slechts 15 procent van de opleidingen is een ELO operationeel. De overige opleidingen voeren een pilot uit (25 procent), hebben ELO-plannen (49 procent), hebben geen plannen (10 procent) of zijn niet bekend met de ELO-situatie (1 procent). Daadwerkelijke invoering is het verst gevorderd in de HOOP-sectoren economie (24 procent van de opleidingen) en taal en cultuur (ook 24 procent). Het wetenschappelijk onderwijs is verder: in 33 procent van de opleidingen is een ELO operationeel. De overige opleidingen voeren een pilot uit (26 procent), hebben ELO-plannen (28 procent), hebben geen plannen (12 procent) of zijn niet bekend met de situatie (1 procent). Hier voert de HOOP-sector gedrag en maatschappij de lijst van invoerders aan (58 procent van de opleidingen).

Verbetering van de kwaliteit van het onderwijs wordt als motief voor invoering van een ELO opgegeven door 53 procent van de HO-opleidingendirecteuren die ten minste plannen voor invoering hebben.

Een indicator voor de daadwerkelijke implementatie van elektronische leeromgevingen is het aantal studiepunten dat studenten kunnen behalen met het gebruik ervan. Daarvan geeft tabel 3.4.2a een beeld.

In het wetenschappelijk onderwijs zijn gemiddeld veel meer studiepunten te verdienen met een ELO dan in het hoger beroepsonderwijs. De hoogste aantallen in tabel 3.4.2a komen in de buurt van de helft van het totale aantal van 42 studiepunten per leerjaar.

Tabel 3.4.2a Gemiddeld aantal met een ELO te behalen studiepunten

leerjaar	HBO	WO
1	9,6	18,7
2	6,7	16,5
3	4,9	15,1
4	8,3	14,0
5	-	20,4

Bron: Research voor Beleid (2001)

Wat zijn nu zoal de mogelijkheden van een elektronische leeromgeving? Tabellen 3.4.2b, 3.4.2c en 3.4.2d beantwoorden die vraag voor elk van de drie deelgebieden: leerstof, communicatie en organisatie.

Tabel 3.4.2b Mogelijkheden van elektronische leeromgevingen met betrekking tot leerstof: aanwezigheid in percentages van de ELO-bezittende opleidingen

leerstof: subcategorie	HBO	WO
presentatie van leerstof m.b.v. tekst	83	92
presentatie van leerstof m.b.v. beeld	77	78
presentatie van leerstof m.b.v. geluid	55	52
materiaal en opdrachten i.h.k.v. de cursus voor individuele zelfstudie	81	84
gezamenlijke opdrachten/projecten door groepjes studenten	67	73
zelftoetsingsmogelijkheden voor studenten	61	81
eindopdrachten/toetsvragen	57	73

Bron: Research voor Beleid (2001)

De meeste ELO's lijken op het gebied van leerstof tamelijk compleet (tabel 3.4.2b). Naar de inschatting van opleidingsdirecteuren worden deze voorzieningen door hun studenten en docenten in vrijwel dezelfde maar vaak nog bescheiden mate gebruikt.
Ook met betrekking tot communicatiecomponenten (tabel 3.4.2c) zijn de meeste ELO's redelijk voorzien, met uitzondering van de mogelijkheden voor contacten tussen studenten en (externe) experts. De voorzieningen worden door studenten en docenten in enige mate tot in sterke mate gebruikt, naar inschatting van opleidingsdirecteuren. Tabel 3.4.2d geeft lagere percentages te zien dan tabellen 3.4.2b en 3.4.2c en toont daarmee dat het organisatiedeel van elektronische leeromgevingen minder prominent is dan de leerstof- en communicatiedelen. Studenten en docenten maken er - wederom naar het oordeel van hun opleidingsdirecteuren - geen tot in enige mate gebruik van.

Tabel 3.4.2c Mogelijkheden van elektronische leeromgevingen met betrekking tot communicatie: aanwezigheid in percentages van de ELO-bezittende opleidingen

communicatie: subcategorie	HBO	WO
communicatie over en rond het leerproces tussen docenten en studenten	84	84
communicatie over en rond het leerproces tussen studenten onderling	68	75
contacten tussen studenten en (externe) experts	52	52
een discussieplatform	72	81
samenwerkend leren, bijvoorbeeld m.b.v. het delen van documenten	55	72

Bron: Research voor Beleid (2001)

Tabel 3.4.2d Mogelijkheden van elektronische leeromgevingen met betrekking tot organisatie: aanwezigheid in percentages van de ELO-bezittende opleidingen

organisatie: subcategorie	HBO	WO
de organisatie van de cursus/leergang	64	81
inschrijven voor tentamens	32	36
leerroutebepaling algemeen en varianten daarop voor individuele studenten	16	23
volgen en registreren van leeractiviteiten en leerprestaties van de studenten	45	56
informatie over docenten en deelnemers, zoals bereikbaarheid van docenten	57	75

Bron: Research voor Beleid (2001)

Tot slot zij benadrukt dat met het voorgaande, gebaseerd op oordelen van opleidingsdirecteuren, geen uitspraken zijn of kunnen worden gedaan over de impact van elektronische leeromgevingen op de kwaliteit van het onderwijs.

3.4.3 ICT in de lerarenopleidingen

In augustus 2000 zijn de resultaten bekend geworden van de ICT-monitor 1998/1999 - de tweede meting - voor de lerarenopleidingen (Ten Brummelhuis, 2000b): de PABO's en de tweedegraads opleidingen voor leraar voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE). Vrijwel alle docenten (96 procent) blijken gebruik te maken van computers. De opleidingen beschikken gemiddeld over een computer - voor onderwijsdoeleinden - per zes studenten; negen van de tien studenten zijn binnen de opleiding in aanraking geweest met een computer. Maar dat wil niet zeggen dat ICT een centrale rol speelt in het onderwijs: van elke tien docenten zet er slechts één bij meer dan twintig lesuren per jaar ICT-toepassingen in bij het geven van onderwijs. ICT vervult in de lerarenopleiding een dubbelrol: enerzijds is het een onderdeel van de beroepsvoorbereiding, anderzijds beoogt het bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in de opleiding zelf. Die tweeledigheid is terug te vinden in ICT-beleidsplannen; meer dan 95 procent van de opleidingen heeft zo'n plan. Maar de discrepantie tussen beleidsvoornemens en -realisatie is nog groot, voor beide hoofdaspecten. In vergelijking met de vorige meting in 1997/1998 blijkt de kennis van docenten over ICT-toepassingen toegenomen. Toch is het tekort aan dergelijke kennis een van de belangrijkste obstakels voor de verdere invoering van ICT in de lerarenopleidingen. Vier van de vijf docenten hebben behoefte aan scholing waarin zij leren omgaan met specifieke computerprogramma's voor het eigen vakgebied. Naast scholing is er veel behoefte aan programmatuur die studenten voorbereidt op de beroepspraktijk, bijvoorbeeld via multimediale interactieve leeromgevingen. Een van de knelpunten die studenten ervaren bij het gebruik van ICT tijdens hun stage, betreft de voorbereiding op het inrichten van onderwijsleersituaties waarbij gebruik wordt gemaakt van ICT. Dit aspect komt tijdens de opleiding onvoldoende aan bod.

3.4.4 Kwaliteit van websites van instellingen voor hoger beroepsonderwijs

In opdracht van de inspectie is onderzoek gedaan (Inspectie van het Onderwijs, 2001a) naar de kwaliteit van de websites van negentien hogescholen. De inspectie wil op deze manier zicht krijgen op welke wijze instellingen voor hoger onderwijs gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden van internet en intranet. Alle onderzochte instellingen hebben zowel een internetsite als een intranetsite. In de bijlage zijn de samenvattende bevindingen van deze web-inspectie in tabelvorm opgenomen.

De internetsites hebben in hoofdzaak een externe oriëntatie en bevatten wervend bedoelde informatie. Een aantal instellingen biedt via internet ook onderwijstechnische en -inhoudelijke informatie aan ingeschreven studenten. De kwaliteit van de internetsites wisselt, zowel tussen als binnen instellingen. Ze variëren in aanbod, vormgeving, omvang, navigatiefaciliteiten, toegankelijkheid, structuur, complexiteit en overzichtelijkheid. De overzichtelijkheid lijkt omgekeerd evenredig te zijn met de omvang van de instelling. Om een indruk te krijgen van de perceptie door de doelgroep is een klas 4-HAVO-leerlingen gevraagd naar hun waardering van de sites. Zij blijken deze primair op hun uiterlijk te beoordelen. Een tweede criterium betreft de overzichtelijkheid en de navigatiestructuur. Men zou verwachten dat de sites van grote instellingen als onoverzichtelijk aangemerkt worden. Deze worden echter door de leerlingen als 'compleet' bestempeld. Ze maken veelvuldig gebruik van de op deze sites beschikbare zoekmachines.

Kleine 'overzichtelijke' sites daarentegen ervaren zij als onvolledig en saai, zeker wanneer bewegende beelden ontbreken. De opleidingsinformatie van de onderzochte sites wordt door de 4-HAVO-leerlingen grosso modo positief gewaardeerd.

Intranet is, in tegenstelling tot internet, voornamelijk bedoeld voor intern gebruik door studenten en docenten. Over het algemeen worden onderwijsinhoudelijke en -technische informatie en toepassingen aangeboden. Verschillen tussen en binnen instellingen zijn van dezelfde aard als bij de internetsites.

Er zijn serieuze en kwalitatief goede aanzetten voor digitaal onderwijs aangetroffen, veelal ontwikkeld binnen elektronische leeromgevingen (zie 3.4.2). Digitale lesmaterialen, toetscriteria, itembanken, discussiegroepen, assessmentvoorzieningen, presentaties en eindverslagen zijn hier voorbeelden van. Voorzover de onderzochte hogescholen over ICT-faciliteiten voor begeleiding op afstand beschikken, staan die nog in de kinderschoenen. Hoewel ze zich voornamelijk op begeleiding van (buitenlandse) stages richten, blijken ze in de praktijk een gewild communicatiemiddel voor studenten onderling. Naar het oordeel van de inspectie illustreert het voorgaande hoezeer (aspirant)studenten niet alleen kritische, maar ook deskundige consumenten zijn waar het om internet gaat.

3.5 Aansluiting voortgezet onderwijs - hoger onderwijs

3.5.1 Inleiding

In september 2000 zijn de eerste studenten in het hoger beroepsonderwijs ingestroomd die de vernieuwde Tweede Fase hebben gevolgd. Van de 42.538 voor het HAVO-examen aangemelde kandidaten, waren er 2.712 die examen hebben gedaan volgens de vernieuwde Tweede Fase. Zij komen van de ongeveer vijftig voorhoedescholen. Ongeveer 90 procent van deze examenkandidaten is geslaagd. Van de leerlingen die de 'reguliere' HAVO hebben gedaan is 88 procent geslaagd. In onderstaande tabel is aangeven in welke profielen deze kandidaten examen hebben gedaan. De keuzes voor gemengde profielen met minder dan vijf leerlingen zijn buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.5.1a HAVO-profiel vernieuwde Tweede Fase instromers HBO cohort 2000/2001 (n=2.712)

Profiel	keuze in percentages	waarvan geslaagd in percentages
economie en maatschappij	36,5	90
cultuur en maatschappij	34,2	94
natuur en techniek	13,5	91
natuur en gezondheid	12,6	86
natuur en techniek/natuur en gezondheid	2,0	93
economie en maatschappij/cultuur en maatschappij	1,1	100

Bron: CFI/Inspectie van het Onderwijs (2001)

Vanuit het perspectief van de verschillende HOOP-gebieden in het hoger beroepsonderwijs is in onderstaande tabel aangegeven wat voor soort examen de instromers vanuit het voortgezet onderwijs gedaan hebben; daarbij is ook nog het onderscheid in sekse aangegeven.
Uit de cijfers blijkt dat er tussen de twee typen HAVO-gediplomeerden geen grote verschillen zijn; hoewel er in de sector economie een verschil is van 6 procent tussen de mannelijke instromers met een 'nieuw' en een 'oud' HAVO-diploma, wordt de keuze voor een opleiding voornamelijk bepaald door het geslacht. Tussen HAVO- en VWO-gediplomeerden zijn duidelijker verschillen aanwijsbaar en zijn de sekseverschillen in de keuze bij de sectoren economie, onderwijs en techniek kleiner.

Tabel 3.5.1b HBO-instroom in percentages vanuit VO, cohort 2000/2001 naar type vooropleiding en geslacht

HOOP-gebied	HAVO-diploma Vernieuwde 2e fase man	HAVO-diploma Vernieuwde 2e fase vrouw	HAVO-diploma 'Oude stijl' man	HAVO-diploma 'Oude stijl' vrouw	VWO-diploma man	VWO-diploma vrouw
economie	52	32	46	3	44	39
gezondheidszorg	3	19	5	19	0	21
gedrag en maatschappij	2	13	2	15	0	1
natuur en milieu	0	0	0	0	0	0
onderwijs	7	27	1	28	17	16
techniek	32	4	34	5	24	7
taal en cultuur	1	2	1	2	1	4

Bron: CfI/Inspectie van het Onderwijs (2001)

De verschillende profielen geven toegang tot verschillende soorten opleidingen. Door het kiezen van bepaalde vakken in het vrije deel of het doen van deficiëntiecursussen, kunnen er ook toegangsrechten verworven worden voor andere opleidingen. In onderstaande tabel is weergegeven hoe de verdeling is van de kandidaten die examen hebben gedaan in één of meer profielen over de verschillende HOOP-gebieden. Ook hier is weer het onderscheid tussen mannen en vrouwen aangegeven. Uit tabel 3.5.1c blijkt dat bij vrijwel alle profielen bij de keuze voor een opleiding binnen een bepaald HOOP-gebied grote verschillen optreden tussen mannen en vrouwen.

Tabel 3.5.1c HBO-instroom in percentages vanuit HAVO, cohort 2000/2001 naar profiel en geslacht

HOOP-gebied	NenT m	NenT v	NenG m	NenG v	EenM m	EenM v	CenM m	CenM v	NenT/NenG m	NenT/NenG v	totaal
economie	12	36	14	7	84	55	60	26			41
gezondheidszorg.		3	15	45	2	15	7	15		43	12
gedrag en maatschappij	1	8	3	7	1	10	6	18	3		8
natuur en milieu		3	2	1			3				0
onderwijs	2	19	6	11	8	16	20	37		14	18
techniek	83	25	48	15	4	2			87	29	17
taal en cultuur	1	3	2	1		1	5	3			1

Bron: CfI/Inspectie van het Onderwijs (2001)

NenT = natuur en techniek *EenM = economie en maatschappij*
NenG = natuur en gezondheid *CenM = cultuur en maatschappij*

In september 2001 zullen de eerste vwo'ers van deze scholen in het hoger onderwijs instromen alsmede de havisten van de overige scholen. In 2002 zal ook de rest van de vwo'ers volgens de vernieuwde Tweede Fase eindexamen doen en zullen alle instromers uit het voortgezet onderwijs 'nieuwe stijl' zijn.

In de eerste helft van 2000 heeft de inspectie hoger onderwijs informatie opgevraagd bij een aantal opleidingen in zowel het hoger beroepsonderwijs[12] als in het wetenschappelijk onderwijs[13] over het aansluitingsbeleid van de instellingen/opleidingen in het kader van de evaluatie van de bestuurlijke hantering. In totaal zijn van veertig opleidingen gegevens verzameld (27 HBO, 13 WO). Het betrof een exploratief onderzoek; de opleidingen hebben bovendien niet op alle vragen antwoord gegeven.

3.5.2 Bevindingen

Nieuwe studieonderdelen

Bij zeven van de twaalf HBO-opleidingen, waarvan de inspectie over dit onderwerp voldoende specifieke informatie heeft ontvangen, zijn er in het kader van de vernieuwde Tweede Fase geen nieuwe studieonderdelen in het (propedeuse) programma opgenomen. De verwachting van deze opleidingen is dat de aansluiting van de vernieuwde Tweede Fase-studenten op het hoger onderwijs dusdanig verbeterd zal zijn, dat er geen 'aanvullende' studieonderdelen nodig zijn. Vijf opleidingen hebben wel nieuwe studieonderdelen

12 Creatieve therapie; logistiek, verkeer en vervoer; management, economie en recht.
13 Technology and policy; geneeskunde en gezondheidswetenschappen.

geïntroduceerd. De inhoud hiervan varieert sterk: bij sommige opleidingen worden introductiecursussen gegeven van 'bekende' vakken zoals bedrijfseconomie en bedrijfsadministratie, waarvan de opleiding vindt dat deze onvoldoende aan de orde zijn gekomen in het toegang gevende profiel. Bij andere opleidingen wordt er aangesloten bij activiteiten als loopbaanoriëntatie en begeleiding en oriëntatie op studie en beroep uit het voortgezet onderwijs. Bij één opleiding is voor de instroom uit de vernieuwde Tweede Fase een aparte 'studiehuis-klas' met een vernieuwd curriculum opgezet. Deze klas zal door de opleiding worden gemonitord, met als doel het programma en de structuur bij te stellen met het oog op de integrale invoering in het studiejaar 2001/2002 als alle instromende HAVO-studenten de vernieuwde Tweede Fase hebben gevolgd.
In het wetenschappelijk onderwijs staan over het algemeen geen nieuwe inhoudelijke vakken gepland, want de opleidingsmanagers verwachten dat inhoud en werkvormen beter dan voorheen zullen aansluiten. Waar wel nieuwe vakken zullen worden gegeven, vinden die naar het oordeel van de inspectie hun oorsprong in een algemene curriculumwijziging en niet in de instroom van een nieuw 'type' studenten. Eén opleiding geeft aan dat hoewel er een betere aansluiting op inhoud en werkvormen zal zijn, verwacht wordt dat de aansluiting op de onderwijsorganisatie niet zo goed zal zijn. In het eerste blok van de propedeuse zal er daarom een introductiecursus over het wetenschappelijk onderwijs en het gewenste studiegedrag gegeven worden. Bij een andere opleiding gaf men aan dat verwacht wordt dat de vaardigheden van de nieuwe studenten met ICT van een dusdanig niveau zullen zijn dat onderzocht wordt in hoeverre de eigen staf bijgeschoold dient te worden.

Andere inhouden van bestaande studieonderdelen

Vijf van de vijftien opleidingen, die hun antwoorden voldoende hebben gespecificeerd, geven aan te verwachten dat de aansluiting tussen HAVO en hoger beroepsonderwijs dusdanig zal verbeteren dat het niet nodig is de bestaande studieonderdelen te wijzigen. Gezien de huidige omvang van het vak 'Management en Organisatie' (HAVO: 280 studiebelastinguren en het VWO: 360) en de verlaging van het aantal studiebelastinguren van de examenverplichting, is de verwachting van opleidingsmanagers van economische opleidingen dat het aantal leerlingen dat kiest voor het vak Management en Organisatie sterk terug zal lopen. Ook het schrappen van een verplichte tweede vreemde taal heeft repercussies voor opleidingen met een sterk talige component. De opleidingen geven aan dat zij zich moeten beraden op de consequenties van deze veranderingen.
Twee opleidingen geven aan dat er contacten zijn tussen docenten uit het voortgezet onderwijs en het hoger beroepsonderwijs, waarbij de veranderende vakinhouden besproken worden. Er is landelijk ook een aantal netwerken waarbij deze contacten op een gestructureerde manier zijn opgezet.

De universiteiten hebben een jaar extra om de ontwikkelingen van en de ervaringen met de vernieuwde Tweede Fase te betrekken bij wijzigingen in het (propedeuse) programma. De door de inspectie op dit punt ondervraagde opleidingen zijn nu vooral bezig te inventariseren wat de inhoudelijke betekenis is van de toegang gevende instroomprofielen en de consequenties daarvan voor de huidige vakinhouden. Een van de twee winnende projecten voor de Hoger-Onderwijsprijs 2000, die dit jaar in het teken stond van de aansluiting tussen de Tweede Fase en het hoger onderwijs, was het project 'Propedeuse Aanpassen!' van de Technische Universiteit Eindhoven.

Gewijzigde didactiek

Het studiehuismodel sluit - in theorie - goed aan bij de didactische ontwikkelingen en de aandacht voor de studeerbaarheid in het hoger onderwijs. De verwachting van zowel de opleidingen in het voortgezet onderwijs als het hoger onderwijs is dan ook dat de Tweede Fase-studenten beter voorbereid zijn op het hoger onderwijs dan oude stijl-leerlingen. Eén opleiding verwacht dat, doordat de nieuwe studenten beter in staat zullen zijn zelfstandig te werken, het aantal contacturen verder terug kan worden gebracht. Echter, tegelijkertijd doet zich de vraag voor of, wanneer de kritiek die geuit wordt op de verschoolsing in het

hoger onderwijs correct is, leerlingen die getraind zijn in zelfstandig 'leren leren' in het studiehuis wel voldoende geprikkeld zullen blijven worden. De inspectie vindt dit een relevante vraag.

Toetsing van vaardigheden

Vijf opleidingen geven aan dat wordt onderzocht hoe de vaardigheden en attitudes op een betrouwbare manier getoetst kunnen worden. Naast presentatie- en computervaardigheden die deze opleidingen geïntegreerd in andere programma-onderdelen toetsen, ontwikkelen zij andere toets- en beoordelingsvormen als intervisie (studenten onderling) en supervisie (door de begeleidende docent), assessments en portfolio's in het kader van het beoordelen van beroepsvaardigheden.

3.5.3 Conclusies

De ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs de afgelopen jaren lijken in beperkte mate uitgangspunt te zijn geweest bij de curriculumherzieningen van opleidingen in het hoger onderwijs. Wel kan gesteld worden dat de ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs en hoger onderwijs grotendeels parallel hebben gelopen en dat er met name het afgelopen jaar activiteiten zijn ontplooid om de afstemming tussen hoger onderwijs en voortgezet onderwijs te verbeteren op het niveau van de individuele vakken. Uit de inventarisatie blijkt dat de oriëntatie van de opleidingen op de vernieuwde Tweede Fase het grootst is, waar die wijzigingen het meest evident zijn, zoals in de economische sector.

4 NABESCHOUWING

Instellingen voor hoger onderwijs zijn doende met de voorbereiding van de invoering van bachelors en masters, terwijl eveneens gewerkt wordt aan de totstandkoming van het Accreditatieorgaan. De ontwikkeling in de richting van een open Europese onderwijsruimte hangt hier ten nauwste mee samen. Relevant voor deze ontwikkelingen is de werking van het huidige systeem van kwaliteitszorg. Dat systeem is meer dan tien jaar oud en is begin 2000 door de Algemene Rekenkamer (2000b) geëvalueerd. Het beeld dat de Rekenkamer geeft, is in hoofdlijnen positief. Desondanks heeft zij belangrijke aanmerkingen op de werking ervan. Zo zegt de Rekenkamer dat 'juist de onderwijsinstellingen waar het kwaliteitszorgsysteem al behoorlijk ontwikkeld is, zich minder bleken aangesproken te voelen door de beoordelingen van visitatiecommissies. Een onderscheiding voldoende/onvoldoende blijkt in de praktijk wel een voldoende prikkel voor opleidingen die zich op die grens bevinden, maar opleidingen die "voldoende" scoren biedt het geen stimulans voor verdere verbetering'. Ook wordt naar voren gebracht dat er 'een duidelijke behoefte is aan meer discriminerende beoordelingen die het verschil tussen de goede en de beste opleidingen scherper zouden aantonen' (Jeliazkova en Westerheijden, 1999).

Vanuit haar werkzaamheden op het terrein van de sectorale externe kwaliteitszorg, draagt ook de inspectie materiaal aan dat het belang van de vraag onderstreept of het huidige systeem wel optimaal in staat is de kwaliteit van het hoger onderwijs te bevorderen in een context van groeiende concurrentie in (inter)nationaal verband. Zo blijkt dat een cruciaal aspect van hoger onderwijs, te weten de kwaliteit van toetsing en examens, in visitatierapporten doorgaans weinig diepgaand wordt behandeld. Ook blijkt dat er wel regelmatig door visitatiecommissies kritische kanttekeningen bij dit thema gemaakt worden, maar dat de evidentie waar het verbeteringen of aanscherpingen van systemen van toetsing en examens betreft, beperkt is. Een ander aspect betreft de rendementen van opleidingen. Terwijl commissies al vele jaren opmerkingen maken over het gebrek aan consistentie bij het bepalen van rendementen én bij de effectiviteit van het streven rendementen over de hele lijn te verhogen, is er nog weinig te merken van het succes van deze benaderingen. Een derde element betreft de studielast en de metingen daarvan. Ook daar is de aandacht blijvend beperkt voor, dit ondanks het feit dat met de toenemende modularisering en flexibilisering van opleidingsprogramma's het belang van het bewaken en meten van de (nominale en feitelijke) studielast toeneemt. Ook wordt er wel gesproken over het verschijnsel van de 'visitatie-illusie'. Een voorbeeld geeft een sectoraal adviescollege in de HBO-wereld als zij over een visitatie het volgende zegt: 'het beoordelingskader werkt in de hand dat een commissie gaat afvinken en dat de context waarbinnen onderwijs wordt gegeven, onvoldoende aan bod kan komen. Het lijkt er op dat het belangrijk is dat het onderwijsproces of het kwaliteitszorgsysteem correct is beschreven in een document. Wat er in de praktijk aan de hand is, lijkt van minder belang'[14].

Hoe werkbaar het huidige systeem van externe kwaliteitszorg in het Nederlandse hoger onderwijs op zichzelf genomen ook is, door dit alles dringt zich de vraag op of dit systeem wel een voldoende krachtige impuls geeft om tot een verdere, substantiële verhoging van de kwaliteit van het onderwijs te komen. Dit gezien de toenemende concurrentie én de fundamentele herpositionering van opleidingen in het hoger onderwijs.

De inspectie heeft in het verslagjaar ook naar kwaliteit in het hoger onderwijs gekeken zonder dat te doen via haar analyse van visitaties en de wijze waarop instellingen met bevindingen uit deze visitaties omgaan ('de evaluatie bestuurlijke hantering').
Zo ging zij na welke maatschappelijke en vanuit onderwijsgezichtspunt relevante onderwerpen op de agenda zouden moeten staan als het gaat om de integriteit en kwaliteit van examens in het hoger onderwijs. Het bleek haar dat in een onderzoek onder 28 opleidingen thema's als de authenticiteit van proeven van bekwaamheid onder andere

14. Vgl. de sectoraad HTNO, maart 2000.

ten gevolge van nieuwe media; de spanning tussen individueel werk en groepswerk bij toetsresultaten; de gevolgen van flexibilisering; de nog beperkte mate van operationalisering van nieuwe toetsmethoden zoals portfolio assessment; hoog op de agenda zouden moeten staan, maar dat nog niet doen. Over dergelijke vraagstukken laten ook de meeste visitatierapporten zich niet of nauwelijks uit; de inspectie vindt dat opvallend.

Studielast en -inzet zijn terugkerende thema's, niet alleen voor de inspectie. De voorzitter van het CvB van de Universiteit van Amsterdam zei het onlangs zo: 'We zijn het gewoon gaan vinden dat vrijwel alle studenten in deeltijd studeren en de rest van hun tijd werken voor de kost, zonder ons te bekommeren over de gevolgen van deze halvering van de werkweek' (Noorda, 2000). Tal van onderzoeken laten zien dat het beeld dat hij schetst grotendeels correct is, maar veel op verandering van deze werkelijkheid gerichte activiteiten zijn bij opleidingen (nog) niet aan te treffen. Ook een in opdracht van het ministerie van OCenW uitgevoerd onderzoek naar studielast-meting bracht niet boven water hoe het bij de opleidingen daadwerkelijk is gesteld met de studielast. Visitatiecommissies besteden er doorgaans nauwelijks aandacht aan. En als zij dat wel doen, dan vrijwel alleen in beschrijvende en niet in beoordelende zin.
Een laatste voorbeeld van onderzoek naar aspecten van de kwaliteit van het hoger onderwijs dat de inspectie verrichtte buiten het reguliere kader van de visitaties om, betrof een web-scan van negentien HBO-instellingen. Daaruit bleek dat er zeer aanzienlijke verschillen zijn in aard en omvang van wat aan onderwijsvormen en - inhouden beschikbaar is op de www-sites van instellingen. De scheidslijn loopt tussen kleinere (vooral) monosectorale opleidingen en zeer grote, samengestelde instellingen. Ook werd nagegaan in hoeverre in het bekostigde hoger onderwijs elektronische leeromgevingen zijn ingevoerd, wat deze ELO'S betekenen voor het onderwijs en in welke mate 'studiepunten' met behulp van onderwijs via een ELO behaald kunnen worden.

Aan twee thema's heeft de inspectie aandacht besteed die wat verder weg liggen van de directe kwaliteitszorgactiviteiten. Het eerste betreft de vraag in hoeverre de huidige klachtenregelingen voldoende doorzichtig zijn en (juridisch) correct op elkaar betrokken zijn. Het bleek dat aan de doorzichtigheid van deze regels nog het een en ander te verbeteren valt. Een van de kernen van het beleid van de minister van OCenW is het bevorderen de 'voice-optie' van studenten; deze optie kan gezien worden als een van de complementen voor een ander centraal beleidspunt, de positie van de instellingen voor hoger onderwijs zo zelfstandig mogelijk te maken. Daarbij past dat de afnemers van dit onderwijs over voldoende (organisatorische) voorzieningen beschikken om hun 'stem' te laten horen, waar dat nodig wordt geacht. De bevindingen zijn niet over de hele linie positief. De instellingen zouden uitdrukkelijk aangezet moeten worden een fikse voortgang te boeken op het terrein van helderheid en toegankelijkheid van klachtenregelingen.
Ook heeft de inspectie moeten vaststellen dat in een tijd waarin 'governance' van (ver)zelfstandig(de) instellingen een hoog goed is, het met de kwaliteit van de informatie in de jaarverslagen 1998 van vrijwel alle bekostigde HBO- en WO- instellingen droevig gesteld is. Zij komen niet of in onvoldoende mate tegemoet aan de afspraken omtrent de informatievoorziening voor jaarverslagen die in 1994 (OCenW, 1994a) tussen instellingen en het ministerie gemaakt zijn. Evenmin komen zij tegemoet aan de in het maatschappelijk verkeer steeds belangrijker wordende kwaliteit van de openbare verantwoording van instellingen in hét document daartoe bij uitstek, te weten het jaarverslag. Opvallend is onder andere de gebrekkige informatie die wordt gegeven over de (werking van) het personeelsbeleid bij instellingen, dit juist in een tijd dat 'vitaal docentschap' ook voor het hoger onderwijs wezenlijk is. Dit punt klemt temeer gezien de voorspellingen van de tekorten aan docerend personeel bij universiteiten en hbo-instellingen de komende tijd.

BIJLAGE

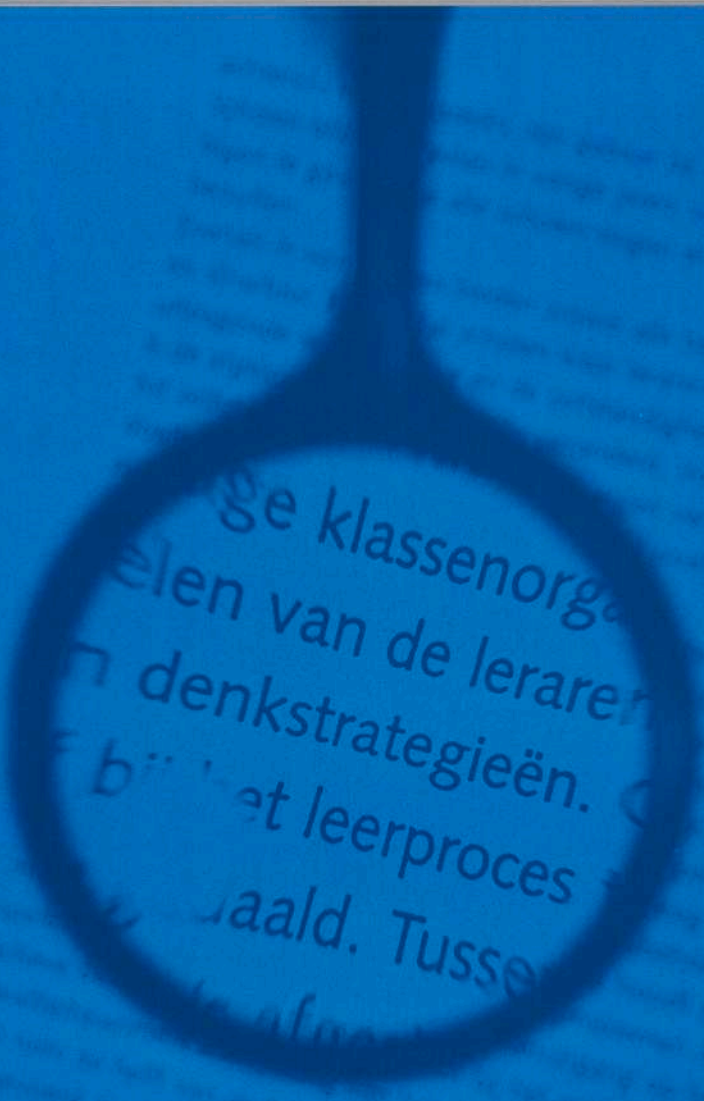
Samenvattende bevindingen web-inspectie internet en intranet bij negentien hogescholen

Case	Omvang	Multi-/ mono sectoraal	Aanbod uniform	Intranet	Externe Login	Roosters en /of -wijzigingen	Studie-gidsen	Elektro-nisch inschrijven	Studie-Volg-Systeem
1	Klein	Mono	Ja	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen
2	Groot	Multi	Neen	Ja	Ja	Internet	Internet	Internet	Intranet
3	Groot	Multi	Neen	Ja	Beperkt	Intranet	Intranet	Neen	Neen
4	Klein	Mono	-	Ja	Ja	-	-	-	-
5	Klein	Mono	Ja	In ontw.	In ontw.	Internet	Internet	Neen	In ontw.
6	Klein	Mono	Neen	Ja	Ja	Internet	Internet	Neen	Neen
7	Groot	Multi	Ja	Ja	Ja	Internet	Ja	Ja	Ja
8	Groot	Multi	Neen	Ja	Beperkt	Intranet	Ja	-	In instelling
9	Groot	Multi	Neen	Ja	Ja	In ontw.	Intranet	Ja	Ja
10	Groot	Multi	Neen	Ja	Ja	Intranet	Neen	Ja	Ja
11	Klein	Mono	Neen	Ja	Beperkt	Neen	Neen	In ontw.	Neen
12	Groot	Multi	Neen	Ja	Ja	Intranet	Intranet	Intranet	Intranet
13	Klein	Mono	Neen	Neen	Neen	Internet	Neen	Neen	Neen
14	Klein	Multi	Ja	Ja	In ontw.	Beperkt	Intranet	Neen	Intranet
15	Groot	Multi	Neen	Ja	Ja	Intranet	Intranet	Neen	Intranet
16	Klein	Mono	Ja	Ja	Neen	Op inst.	Intranet	Neen	Op inst.
17	Klein	Mono	Ja	Neen	Neen	Neen	Beperkt	Neen	Neen
18	Groot	Multi	Neen	Ja	Neen	Neen	Beperkt	Intranet	-
19	Groot	Multi	Ja	Ja	Ja	Intranet	Ja	Ja	Ja

	E-mail e.o. Internet student	VSL en werk-plekken	Media-theek	ELO	Content	Studie-/ stagebege-leiding op afstand	Discussie-groepen	Electronisch toetsen	Portfolio's
1	Neen	Ja, 40	Op inst.	Neen, in ontw.	Ja, o.a. Internet	buitenland-se stage	Neen	Neen	Neen
2	Ja	Ja	Internet	enkele opl.	ELO	ELO	ELO	ELO	Neen
3	Ja	Ja	Internet	Neen, plannen	Intranet	Ja, incidenteel	Ja, incidenteel	Proeftoetsen incidenteel	Ja
4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Neen	Ja	Op inst.	In ontw.	-	Incidenteel	In ontw.	Neen	Neen
6	Ja	Ja	Internet	Ja	Ja	Ja	Ja, nu gesloten	Ja	Ja
7	Ja	Ja	Internet	Ja	Ja	Ja	-	Incidenteel	Incidenteel
8	Ja	Ja, > 1000	Internet	Incidenteel	ELO	Ja	Neen	Neen	Ja
9	Ja	Ja	Internet	Ja	Ja	Ja	Ja, via ELO	In ontw.	In ontw.
10	-	-	Intranet	Ja	Beperkt via ELO	Ja, via ELO	Ja, via Intranet	In ontw.	Neen
11	Ja	Ja, 50	Intranet	Op inst.	Ja	Ja	In ontw.	Op inst.	Incidenteel
12	Ja	Ja	Intranet	In ontw.	Beperkt	Ja	Neen	Beperkt	Beperkt
13	Neen	Beperkt	Op inst.	Beperkt	Beperkt	Neen	Neen	Neen	Neen
14	Ja	Ja	Internet, gedeelte	In ontw.	Ja	Ja	Beperkt	Beperkt	Ja
15	Ja	Ja	Op inst.	Neen	Beperkt	-	Neen	Neen	Neen
16	Ja	Ja	Internet	Neen	Neen	Alleen stage	Neen	Ja	Neen
17	-	-	Op inst.	Neen	Neen	Incidenteel	Neen	Neen	Incidenteel
18	Vanuit instituut	Ja	Intranet	Ja	Ja, ELO	Ja, ELO	Ja, ELO	Kleine schaal	Neen
19	Ja	Ja	Internet	Neen	Neen	Ja	Ja	Neen	Incidenteel

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2001)

-	*onbekend*
op inst.	*op instituut*
VSL	*virtueel studielandschap*
in ontw.	*in ontwikkeling*


ge klassenorg
elen van de lerare
denkstrategieën.
et leerproces
aald. Tusse

Aarnoutse, C. (2000). Veel oudere kleuters kunnen al lezen. *Didaktief en School*, jaargang 30, nummer 1-2, p. 20-21.

Adviespunt Tweede fase (2000). *Monitoring tweede fase 2000/2001. Verslag van peiling 1 onder starters '98 en starters '99*. Den Haag: Adviespunt Tweede Fase.

Akkermans, M. ... [e.a.] (2000). *'Gewoon' allochtoon. Een onderzoek naar het studieverloop van allochtone studenten aan de KUN*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen (KUN).

Algemene Rekenkamer (2000a). *Inburgeren en taalonderwijs allochtonen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2000b). *Kwaliteitszorg hoger onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 27010, nummer 1-2.

Allen, J.P. en L.M. Smit (1999). *Na(ar) de lerarenopleiding; Onderwijsmonitor 1998*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Allen, J.P., G.W.M. Ramaeckers en A.E. Verbeek (2000). *De WO-Monitor 1999; de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van de Nederlandse universiteiten*. Utrecht: Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU).

Altemühl-Booltink, M.H.M., J.H. Uiterwijk (2000). *Resultaten van Rotterdamse scholen op de Eindtoets Basisonderwijs 2000*. Arnhem: Centrum Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito).

Arbeidsinspectie (1997). *Landelijk projectverslag voorbereidend en middelbaar beroepsonderwijs, projectnummer 229*. Amsterdam: Arbeidsinspectie.

Bajema, C. en G. Timmerman (1999). *Ongewenst sexueel gedrag in het voortgezet onderwijs; omvang, copinggedrag, klachten, gevolgen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen (RUG).

Bakker, J. Th.A. en J. van der Griendt (1999). Zelfbeeld en sociale status van kinderen met leerproblemen in het regulier en speciaal onderwijs. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, jaargang 38, nummer 12, p. 497-511.

Bergen, C.T.A. van, S.W. van der Ploeg (2000). *Arbeidsmarktbarometer voortgezet onderwijs 1999/2000. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Bergen, K. van, A.L. van der Vegt, S. Vrielink (2000). *Resultaten belrondes onvervulde uren: PO, VO en BVE-sector: augustus/september 2000. Tussenrapportage in het kader van de Arbeidsmarktbarometers PO, VO en BVE 2000/2001*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Berger, B. (2000). *'Als ze wiskunde niet snappen, verbeteren ze mijn Nederlands'. Allochtone leraren over hun vak*. Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO).

Bergh, H. van den, J. Rijkers en M. Zwarts (2000). Effecten van leermethoden op leerprestaties. *Pedagogische Studiën*, jaargang 77, nummer 3, p.152-165.

Blom, S. en S. Severiens (2000). *Zelfstandig leren van autochtone en allochtone leerlingen in het Studiehuis*. Amsterdam: Instituut voor de lerarenopleiding van de Universiteit van Amsterdam. (Niet gepubliceerd).

Bokhorst, J. ... [e.a.] (2000). Predictoren van betrokkenheid bij pesten in de middenbouw van het basisonderwijs. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, jaargang 39, nummer 9, p. 372-383.

Bos, K.Tj. en F.P. Vos (2000). *Exacte vakken in leerjaar 2 van het voortgezet onderwijs. Nederlands aandeel in TIMSS-1999 en vergelijking met TIMSS-1995*. Enschede: Onderzoek Centrum Toegepaste Onderwijskunde (OCTO), Universiteit Twente.

Bosma, O. (2000a). Meer mensen in de school is absolute top prioriteit. *Het Onderwijsblad*, jaargang 4, nummer 16, p. 6-9.

Bosma, O. (2000b). Nog niet de helft van de Aob'ers vindt zich voldoende ict-vaardig. De computer is goed voor het onderwijs, maar het moet wel van de armen. *Het Onderwijsblad*, jaargang 4, nummer 17, p. 6-8.

Bosma, O. (2000c). Scholen lappen voorschriften aan hun laars. *Het Onderwijsblad*, jaargang 4, nummer 22, p. 34-35.

Boxtel, R.H.L.M. van (2000). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2000*. Den Haag: Ministerie van Grote Steden- en Integratiebeleid. (Dossier Wetgeving; 27412).

Brummelhuis, A.C.A. ten (2000a). Didactische vaardigheden minstens zo belangrijk als apparatuur en programmatuur. *School & Computer*, januari 2000.

Brummelhuis, A.C.A. ten (2000b). *ICT-monitor 1998/1999. Lerarenopleidingen*. Enschede: Onderzoek Centrum Toegepaste Onderwijskunde (OCTO), Universiteit Twente.

Brummelhuis, A.C.A. ten, M. Drent (2000c). *ICT-monitor 1998/1999. Basisonderwijs*. Enschede: Onderzoek Centrum Toegepaste Onderwijskunde (OCTO), Universiteit Twente.

Brummelhuis, A.C.A. ten, I.A.M. Janssen Reinen (2000d). *ICT-monitor 1998/1999. Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*. Enschede: Onderzoek Centrum Toegepaste Onderwijskunde (OCT), Universiteit Twente.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1999). *Jaarboek Onderwijs 1999. Feiten en cijfers bijeengebracht door het CBS*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2000). *Allochtonen in Nederland 2000*. Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Collins, B. en M. van der Wende (eds.) (1999). *The use of information and communication technology in higher education. An international orientation on trends and issues*. Enschede: Universiteit Twente.

Creemers, H.P.M. (1994). *De regulering en de kwaliteit van het onderwijs*. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling (GION).

Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (1999). *Iedere leerling in beeld. De Utrechtse Onderwijsmonitor. De eerste stap: de ijkpuntmeting 1998/1999*. Utrecht: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO).

Dienst Stedelijk Onderwijs (2000). *Rotterdamse onderwijsmonitor. Eerste versie: nulmeting 1999/2000*. Rotterdam: Dienst Stedelijk Onderwijs.

Doornekamp, B.G. (2000). *ICT-indicatoren voor het Nederlandse onderwijs in internationaal perspectief*. Enschede: Onderzoek Centrum Toegepaste Onderwijskunde (OCTO), Universiteit Twente.

Dronkers, J., P. Deckers (2000). *De stabiliteit van de toegevoegde waarde van basisscholen*. [S.l.: s.n.].

Droste, J. (1999). *Advies Keuze Teleleerplatform 1999*. Utrecht: Stichting SURF.

Droste, J. (2000). *Advies Keuze Teleleerplatform 2000*. Utrecht: Stichting SURF.

Eck, E. van, A. Vermeulen (2000). Adjunct, locatieleider of bovenschoolse directeur. *Didaktief en School*, jaargang 30, nummer 4, p. 38-39.

Eggers, D. (2000). *A heart breaking story of staggering geneous*. New York: Simon & Schuster.

Eimers, T. en M. Verhoef (2000). *Een sprong vooruit. Naar een sluitend netwerk voor risicojongeren van 12-23 jaar in Nijmegen*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS).

Gemmeke, M., C.T.A. van Bergen en A.L. van der Vegt (1999). *Professionalisering van de schoolorganisatie in het primair en het voortgezet onderwijs: casestudies. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Glass, G.V. ... [e.a.] (1982). *School class size: research and policy*. Beverley Hills, CA: Sage Publications.

Gramberg, P.J. (2000). *Achterstandsleerlingen in het r.k. basisonderwijs. Ontwikkeling en ruimtelijke verdeling*. Den Haag: Vereniging Besturenorganisaties Katholiek Onderwijs (VBKO).

Haanstra, F., M. Voorthuis en U. de Jong (1999). *Het functioneren van Opleidingscommissies in het HBO en WO. Een overzicht van de stand van zaken*. [Amsterdam]: SCO-Kohnstamm Instituut. (Beleidsgerichte studies Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek; 66).

HBO-raad (1999a). *Een ander perspectief. Eindrapport van de visitatiecommissie Facilitaire Dienstverlening*. Den Haag: HBO-raad.

HBO-raad (1999b). *Het HBO ontcijferd*. Den Haag: HBO-raad.

HBO-raad (1999c). *Specifieke Gezondheidszorgopleidingen*. Den Haag: HBO-raad.

HBO-raad (2000a). *Dynamiek in een veranderd decor. Eindrapport van de visitatiecommissie Fysiotherapie en Bewegingstechnologie*. Den Haag: HBO-raad.

HBO-raad (2000b). *Het HBO ontcijferd*. Den Haag: HBO-raad.

HBO-raad (2000c). *Hoor en wederhoor. Eindrapport van de visitatiecommissie Journalistiek en Voorlichting*. Den Haag: HBO-raad.

HBO-raad (2000d). *Uitzicht. Eindrapport van de visitatiecommissie Werktuigbouwkunde*. Den Haag: HBO-raad.

Herberghs, S. (2000). *Cito legt verschillen bloot. Zand en veen ook op school.* Haagsche Courant, 7 oktober 2000.

Hirsch, E, J.E. Koppich. en M.S. Knapp (1998) *What states are doing to improve the quality of teaching.* Washington DC: Center for the study of teaching and policy.

Hofman, O. (2000). Ziekteverzuim nadert negen procent. *Didaktief en School,* jaargang 30, nummer 7, p. 13.

Hofman, R.H., W.H.A. Hofman en H. Guldemond (1997). *Social contexts of learning and school and sector effectiveness.* Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling (GION).

Hofstee, W.K.B. (1999). Ritualisering van het onderwijs? *Tijdschrift voor hoger onderwijs,* jaargang 17, nummer 1, p. 20-29.

Homan, H.D.I. (1999). Interculturalisatie op de universitaire lerarenopleiding: een inventarisatie. Een onderzoek naar beleidsmatige aspecten van intercultureel onderwijs en naar de visie van universitaire opleiders op dit onderwerp. Utrecht: ECHO.

Hoorn, M. van, F. Haanstra en B. de Groot (1998). *Inventarisatieonderzoek 'cultuur en school'.* Utrecht: Nederlands Instituut voor Kunsteducatie (LOKV).

Houtveen, A.A.M., A.G. de Graaf-Haalboom (2000). *Evaluatie van het stedelijk project Flexit. Stand van zaken na het eerste projectjaar.* Utrecht: Instituut voor onderwijsresearch (ISOR).

Houtveen, T. en G. Reezigt (2000). Wat is adaptief onderwijs? *BasisschoolManagement,* jaargang 14, nummer 1, themanummer.

Houtveen, T. ... [e.a.] (2000). *Omgaan met verschillen bij beginnend lezen.* Delft: Eburon.

Hustinx, P.W.J. (1999). Schoolloopbanen van allochtonen na het verlaten van het basisonderwijs. Is de etnische factor wel negatief? *Tijdschrift voor orthopedagogiek,* jaargang 38, nummer 11, p. 512-524.

Inspectie van het Onderwijs (1991). *Nederlands als tweede taal op lerarenopleidingen. Een onderzoek naar de mate waarin (aanstaande) onderwijsgevenden worden geschoold in het bevorderen van de Nederlandse taalontwikkeling van allochtone leerlingen in verschillende onderwijsleersituaties.* Den Haag: Sdu Servicecentrum.

Inspectie van het Onderwijs (1995). *Schoolonderzoek onderzocht I.* Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1996a). *Onderwijsverslag over het jaar 1995. Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1995.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1996b). *Schoolonderzoek onderzocht II.* Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1997a). *Onderwijsverslag over het jaar 1996. Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1996.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1997b). *Schoolonderzoek onderzocht III*. Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1997c). *Studeerbaarheid in het hoger onderwijs 1997*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1997d). *Zicht op het resultaat van de kwaliteit van het onderwijs van achterstandsleerlingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1998a). *Onderwijsverslag over het jaar 1997. Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1997*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1998b). *Schoolonderzoek onderzocht IV*. Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1998c). *Studeerbaarheid in het hoger onderwijs 1998*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1999a). *Onderwijsverslag over het jaar 1998. Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1998*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1999b). *Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2000a). *Evaluatie bestuurlijke hantering Creatieve Therapie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2000b). *Evaluatie bestuurlijke hantering Eerstegraads Leraar Lichamelijke Opvoeding*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2000c). *Evaluatie bestuurlijke hantering Elektrotechniek (HBO)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2000d). *Evaluatie bestuurlijke hantering Logopedie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2000e). *Evaluatie bestuurlijke hantering Technische Natuurkunde (HBO)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2000f). *Externe kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs 1999*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het onderwijs (2000g). *Externe kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs 1999*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2000h). *ICT-schoolportretten*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Inspectie van het Onderwijs (2000i). *Maatwerk voor Morgen?* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2000j). *Onderwijsverslag over het jaar 1999. Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1999.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2000k). *Plaatsingsproblematiek speciaal en voortgezet speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2000l). *Voor wie is de school? Jongeren over de invloed van het schoolklimaat op het voortijdig schoolverlaten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2000m). *Voorhoede spitsroede*. Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2001a). *Internet en intranet in het hoger beroepsonderwijs. Een scan van de ontwikkelingen op Internet, Intranet en andere ICT-toepassingen bij 19 hogescholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. (In voorbereiding).

Inspectie van het Onderwijs (2001b). *Onderzoek naleving artikelen 7.13 en 7.14 WHW. De inhoud en regelmatige beoordeling van de onderwijs- en examenregeling, als mede de weging van de studielast, in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. (In voorbereiding).

Inspectie van het Onderwijs (2001c). *Tijd en tijdverlies in het onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. (In voorbereiding).

IOWO (2000). *Studielastbepaling in Nederland en omringende landen.* Nijmegen: IOWO.

Jansen, J. (1999). *Balans van het reken-wiskundeonderwijs aan het eind van de basisschool 3. Uitkomsten van de derde peiling in 1997.* Arnhem: Centrum Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito).

Jeliazkova, M. en D.F. Westerheijden (1999). *Het zichtbare eindresultaat. Doorwerking van onderwijsvisitaties in hoger onderwijsinstellingen.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Jungbluth, P. (1997). *Verzuiling, segregatie en schoolprestaties. Secundaire analyses op het PRIMA-cohort basisonderwijs*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS).

Kanstronoom, M en Ch.E. Finn (1999). *Better teachers, better schools.* Washington DC: The Thomas B. Fordham Foundation.

Karstanje, P.N. (1997). De regulering en kwaliteitszorg. *Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht*, jaargang 28, nummer 1, p. 3-30.

Karsten, S. ... [e.a.] (2000). *Bovenschools management in het primair onderwijs. Een studie naar veranderingen in het management van scholen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Klaassen, C. en C. Schouten (2000). *Leerlingen over het nieuwe leren. Een onderzoek door leerlingen naar de beleving van het studiehuis*. Nijmegen: Sectie Onderwijs en Educatie, Katholieke Universiteit Nijmegen.

Koper, E.J.R. (2000). *Van verandering naar vernieuwing: onderwijstechnologische grondslagen van elektronische leeromgevingen. Inaugurele rede.* Heerlen: Open Universiteit Nederland.

Kraemer, J.M., F. van der Schoot en R. Engelen (2000). *Balans van het reken-wiskunde-onderwijs op LOM- en MLK-scholen 2. Uitkomsten van de tweede peiling in 1997.* Arnhem: Centrum Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito). (PPON-reeks; nummer 14).

Langen, A. Van en C. Suhre (2000). *Ontwikkelingen in de schoolloopbanen van achterstandsleerlingen. Vergelijkende analyses van een aantal leerlingcohorten in basis- en voortgezet onderwijs.* Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS).

Leune, H. (2000). Het leraarschap: knelpunten en perspectieven. In: Kleijer, H., G. Vrieze (red.) (2000). *Onderwijzen als roeping. Het beroep van leraar ter discussie.* Leuven: Garant.

Linden, I. van der en T. Jooren (1999). *Het neusje van de zalm. Een onderzoek naar de positie van allochtonen in lerarenopleidingen.* Utrecht: FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling.

Louwes, W. ... [e.a.] (1999). *Vraaggestuurde nascholing krijgt vorm: een evaluatie-onderzoek naar de nieuwe financieringssystematiek nascholing. Tussenrapportage 1997/1998.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Luijten, M.C.G. (1999). *Mobiliteit van (toekomstige) pabo-afgestudeerden uit het noorden, oosten en zuiden van het land.* Leiden: Research voor Beleid.

Maas, T. ... [e.a.] (1999). *Deltawerkers voor de digitale delta-rapportage Task Force 'Werken aan ICT'.* Den Haag: Taskforce ICT.

MDW Werkgroep Voortijdig Schoolverlaten (2000). *Alle wegen leiden uiteindelijk naar een startkwalificatie.* Rapport. Den Haag: MDW Werkgroep Voortijdig Schoolverlaten.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1994a). *Informatieafspraak 1994 hoger onderwijs.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1994b). *Richtlijn inrichting verslag hoger onderwijs.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999). *Nota Maatwerk voor Morgen.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999a). *Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers 2000.* Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999b). *Overzicht onderzoeken studiekeuze jongeren, imago en zelfbeeld van leraren.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000a). *Arbeidsmarkteffect-rapportage 2000.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000b). Faciliteringsregeling regionale expertisecentra in oprichting 2000. *Uitleg Gele Katern*, jaargang 16, nr. 15, p. 29-33.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000c). *Koers BVE. Perspectief voor het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000d). *Naar een versterkt vmbo: invoeringsplan vmbo 2001/2003.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000e). *Nota keur aan kwaliteit.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000f). *Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers 2001.* Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000g). *Onderwijsinstelling. Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000h). *Vijfkwartsmaat. Een uitwerking van Maatwerk 2 door scholen van primair onderwijs in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Neut, I. van der ... [e.a.] (1999). *Arbeidsmarktramingen primair onderwijs 1998/2009.* Tilburg: Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies (IVA).

Neuvel, J. ... [e.a.] (2001). *BVENET ict-monitor 2000.* Den Bosch: Cinop. (In voorbereiding).

Noorda, S. (2000). De bedrieglijk financiële positie van de Nederlandse Universiteiten. *Thema: tijdschrift voor hoger onderwijs & management,* jaargang 7, nummer 4, p.31-34

Nooteboom, A., ... [e.a.] (2000). *Balans van het reken-wiskundeonderwijs halverwege de basisschool 3. Uitkomsten van de derde peiling in 1997.* Arnhem: Centrum Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito).

Nye, B., L.V. Hedges, S. Konstantinopolis (2000). *Effects of small classes on academic achievement. The results of the Tennessee class size experiment.* American educational research journal, volume 37, number 1.

Office for Standards in Education (2000). *The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Schools.* London: The Stationary Office.

Onderwijsraad (2000). *Aansturing van onderwijskansen.* Den Haag: Onderwijsraad.

Overmaat, M., G. Ledoux (2000). Weinig tijd achter het toetsenbord. *Didaktief en School,* jaargang 30, nummer 5, p. 38-39.

Pelgrum, W.J. en A.C.A. ten Brummelhuis (2001). *ICT-Monitor 1999/2000 Voortgezet Onderwijs.* Enschede: Onderzoek Centrum Toegepaste Onderwijskunde (OCTO), Universiteit Twente. (In voorbereiding).

Prick, L., N. van Kessel en A. Oranje (1999). *Meer handen in de school. Een onderzoek naar de effecten van ondersteuning voor leraren: een tussenbalans.* Amsterdam: Intervu.

Pritchard, I. (1999). *Reducing class size: what do we know?* Jessup, MD: US Department of Education.

Ramaekers, G.W.M. en T.G. Huijgen (2000). *De arbeidsmarkt van afgestudeerden van het hoger beroepsonderwijs 1999. HBO-monitor 1999.* Den Haag: HBO-raad.

Research voor Beleid (2001). *ICT in het Hoger Onderwijs. Een quickscan naar het gebruik van ICT en Elektronische Leeromgevingen in het Nederlandse Hoger Onderwijs.* Leiden: Research voor Beleid.

Researchcentrum voor Onderzoek van de Arbeidsmarkt (2000a). *De toekomstige arbeidsmarktpositie van het Hoger Onderwijs.* Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2000b). *Statistische bijlage: schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 1999.* Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Riessen, M. van (2000). School moet strenger en schoner. *Didaktief en School*, jaargang 30, nummer 4, p. 10.

Scheerens, J. (1997). *De bevordering van schooleffectiviteit in het basisonderwijs. Mogelijkheden tot 'flankerend beleid' bij klassenverkleining.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Schoor, C. (2000). Witte achterstandsscholen presteren slecht. *Didaktief en School*, jaargang 30, nummer 3, p.13.

Sikkes, R. (2000). *Allochtoon talent voor de klas. Internationale recepten voor het oplossen van het lerarentekort.* Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO).

Smeets, E. (2000). Meer kracht met ICT. *Didaktief en School*, jaargang 30, nummer 7, p. 30-31.

Smeets, H.M.A.G., E.P. Martens en J. Veenman (2000). *Jaarboek minderheden 2000. Beleidsontwikkelingen, feiten & cijfers, feestdagen en adressen.* Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Smit, F., G. Driessen (2000). *Ouders en educatieve voorzieningen. Lezing gehouden op de BOPO-conferentie.* Amersfoort, 17 november 2000.

Smoorenburg, M.S.M. van, R.K.W. van der Velden (2000). The training of schoolleavers. Complementarity or substitution? *Economics of education review*, volume 19, number 2, p. 207-217.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa.* Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Steenkamp, F., W. Maljaars en E. Blankensteijn (red.) (2000). *Keuzegids hoger onderwijs: editie 2000/2001.* Amsterdam: Balans.

Stichting voor Vluchtelingstudenten UAF (1996). *Schakeljaren hoger onderwijs. Het effect op in- en doorstroom in het hoger onderwijs onder cliënten van het UAF.* Utrecht: Stichting voor Vluchtelingstudenten UAF.

Stichting voor Vluchtelingstudenten UAF (2000). *Vanaf de baseline. Verslag Studiedag Schakelende Trajecten juni 2000*. Utrecht: Stichting voor Vluchtelingstudenten UAF.

Stoeldraijer, J. (2000). Taalmethoden en NT2. *Jeugd in school en wereld,* jaargang 84, nummer 6, p. 40-43.

Struik, F.C. (1998). *Kwaliteitszorg in scholen voor primair onderwijs. De lerende organisatie, Kaizen*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Tesser, P.T.M., J.G.F. Mertens, C.S. van Praag (1999). *Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt.* Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). (Cahier: 160).

Teunissen, J. (1988). *Etnische relaties in het basisonderwijs. 'Witte' en 'zwarte' scholen in de grote steden.* [S.l.: s.n.].

Tijssen, E. en V. Wessels (2000). Aandacht groeit voor 'vrouw aan de top'. Thermometer Vrouw en Management 2000. *Uitleg*, jaargang 16, nummer 6, p. 6-13.

Twaalfhoven, A. (2000). Op de bon: gebruik culturele vouchers traag op gang. *Kunst & Educatie*, jaargang 9, nummer 4, p. 5-7, 30.

Uerz, D. en L. Mulder (2000). *Onderwijsachterstanden in het voortgezet onderwijs, deel 2. De onderwijspositie van cohort 96-8 in het tweede jaar.* Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie (ITS).

Vaatstra, H.F. en K.H.M. Jacob-Tacken (2000). *Na(ar) de lerarenopleiding. Onderwijsmonitor 1999*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Veen, W. (1999). *Flexibel en Open Hoger Onderwijs met ICT: een inventarisatie van ICT gebruik, meningen en verwachtingen.* Utrecht: IVLOS, Universiteit Utrecht.

Veenstra, R. (1999). *Leerlingen-klassen-scholen. Prestaties en vorderingen van leerlingen in het voortgezet onderwijs.* Amsterdam: Thela Thesis.

Velden, R.K.W. van der en M.H.J. Wolbers (1999). Schoolverlatersonderzoek in perspectief. In: *Handboek studie- en beroepskeuzebegeleiding* (p.1-18). Alphen aan den Rijn: Samsom.

Venema, A., R. Hijmans, J.G. Simons (2000). *Evaluatie bekostigingssysteem basisonderwijs. Eindrapportage.* Hoofddorp: TNO Arbeid.

Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (1999a). *Kengetallen universitair onderwijs.* Utrecht: Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU).

Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (1999b). *Model onderwijs- en examenregeling.* Utrecht: Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU).

Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (2000a). *Visitatierapport Bouwkunde.* Utrecht: Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU).

Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (2000b). *Visitatierapport civiele techniek/ Burgerlijke Bouwkunde.* Utrecht: Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU).

Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (2000c). *Visitatierapport farmacie.* Utrecht: Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU).

Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (2000d). *Visitatierapport werktuigbouwkunde.* Utrecht: Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU).

Vermeulen, A.C.A.M. en E. van Eck (1999). *Mobiliteit, strategieën en maatregelen. Een meerjarig onderzoek naar de gevolgen van ROC-vorming voor de loopbanen van vrouwelijke managers in de BVE-instellingen. Deel 1.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Vilsteren, C.A. van (1999). *Onderwijskundig leiderschap van schoolleiders in het voortgezet onderwijs: schoolleiding en vaksecties.* Enschede: Onderzoek Centrum Toegepaste Onderwijskunde (OCTO), Universiteit Twente.

Voncken E. en P. Koopman (2000). *De statusrapportage: het landelijk beeld.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Voncken, E. ... [e.a.] (2000). *Je bent jong en je weet niet wat je wilt... Een inventarisatie van push- en pull-factoren die leiden tot voortijdig schoolverlaten in de BVE-sector.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Vrieze, G. (2000). Leraren onder druk? In: Kleijer, H., G. Vrieze (red.) (2000). *Onderwijzen als roeping. Het beroep van leraar ter discussie.* Leuven: Garant.

Vrieze, G. en M. Laemers (2000). *Vernieuwingsmonitor BVE 1998/1999. Zesde meting.* Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS).

Vrieze, G., C. Tiebosch en N. van Kessel (2000). *Onderwijsmeter 1999.* Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS).

Wald, A. en A. Minnee (1999). Toekomst van drop-outs niet altijd somber. *Van twaalf tot achttien*, juni 1999, nummer 6, p. 34-35.

Westerbeek, K. en P. Wolfgram (1999). *Deltaplan en het tij. Zeven jaar taalbeleid in Rotterdam.* Rotterdam: Centrum Educatieve Dienstverlening (CED).

Westerbeek, K. (1999). *The colours of my classroom. A study into the effects of the ethnic composition of classrooms on the achievement of pupils from different ethnic backgrounds.* Rotterdam: Centrum Educatieve Dienstverlening (CED).

Wetenschappelijk Technische Raad (WTR) (1999). *Werk in uitvoering. Trendrapport 1999.* Utrecht: Stichting SURF.

COLOFON ONDERWIJSVERSLAG 2000

publicatie	Inspectie van het Onderwijs Park Voorn 6 postbus 2707 3500 GS Utrecht www.owinsp.nl
hoofdredactie	Wim van de Grift Gonnie van Amelsvoort Frans Leeuw
redactie	Ab van Essenberg Bep Corporaal Peter van den Dool Gerbo Korevaar Annelies Nooij Wim Oehlen Jos Verkroost
bureauredactie	Boy Koning
kwantitatieve gegevens	Wim van de Grift Paul Kuyt Cees Vermeulen Geertje van der Wal Inge de Wolf Michel Zwarts
secretariaat	Nan Schepers
tekstcorrectie	Brechje Hollaardt, Hypertekst en Communicatie, Arnhem
productie	Delana 't Zand
vormgeving en uitvoering	Graphic Invention, De Meern
fotografie	Carel Richel
drukwerk	Drukkerij Jan Evers, De Meern
uitgave	Utrecht, april 2000
verkoopprijs	*f* 55,-

Exemplaren van deze publicatie zijn schriftelijk of telefonisch te bestellen bij Sdu Servicecentrum, onder vermelding van het ISS-nummer Sdu Servicecentrum, postbus 20014, 25000 EA Den Haag, tel.: (070) 378 98 30, fax:(070) 378 97 83

ISSN 0922 6990